Entspricht oder widerspricht die heutige preußische Ansiedlungs-Gesetzgebung der Reichsverfassung, respektive der preußischen Verfassung?

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

vorgelegt von

Karl-Roderich von Helldorff

Regierungsreferendar

in St. Ulrich b. Mücheln, Bezirk Halle a. S.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1909.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

§ 1. Die geschichtliche Entwicklung des Ansiedlungsrechtes in Preußen 1

Erster Abschnitt.

§ 2. Bestimmung des Begriffs und geschichtliche Entwicklung der Freizügigkeit 10

Erster Teil.

Widerspricht der § 15 des Ansiedlungsgesetzes v. 10. 8. 1904 dem Freizügigkeitsgesetz?

§ 3. a) Nach der in Preußen üblichen Handhabung des § 15 16

§ 4. b) Nach der Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts 22

§ 5. Das Ansiedlungsgesetz für die Provinz Hessen-Nassau vom 11. 6. 1890 und Schlußergebnis 25

Zweiter Teil.

§ 6. Der § 13b des Ansiedlungsgesetzes von 1904 28

Widerspricht der § 13

§ 7. a) dem Art. 3 RV.? 34

§ 8. b) dem § 1 FreizügG. in Verbindung mit dem § 903 BGB.? 37

§ 9. c) dem Art. 4 preuß. Verf. 50

Seite

Zweiter Abschnitt.

§ 10. Das Gesetz über Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen v. 20. 3. 1908 . 55
Seine Vereinbarkeit
§ 11. a) mit dem Art. 9 preuß. Verf. 57
§ 12. b) mit dem Art. 4 preuß. Verf. 71
§ 13. c) mit dem Art. 3 RV. 78
§ 14. d) mit dem § 1 FreizügG. 79

Literaturverzeichnis.

Arndt, Dr. Adolf, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Dr. Adolf, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 6. Aufl. Berlin 1907.

v. Arnstedt, Oskar, Das preußische Polizeirecht. In den Handbüchern des Verwaltungsrechts Bd. 2. Berlin 1907.

Bandmann, Alfons, Das gemeinsame Indigenat und sein Verhältnis zur Reichs- und Staatsangehörigkeit. Diss. Breslau 1904.

Dernburg, Dr. Heinrich, Das bürgerliche Recht. Bd. 3. 3. Aufl. Halle a. S. 1904.

Eger, Dr. jur. Georg, Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum v. 11. 6. 1874. Breslau 1902.

Entscheidungen des Kgl. Preuß. Oberverwaltungsgerichts. Bd. 5, 6, 9, 19, 32, 35, 38, 44, 49. Berlin, Karl Heymanns Verlag.

Giese, Dr. Friedrich, Die Grundrechte. In den Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrechte, herausgegeben von Dr. Philipp Zorn und Dr. Fritz Stier-Somlo, Bd. 1 Heft 2. Tübingen 1905.

Häberlin, Die Lehre von der Zwangsenteignung, historisch-dogmatisch erörtert. Im Archiv für die zivilistische Praxis Bd. 39.

Hue de Grais, Graf, Handbuch der Verfassung und Verwaltung. 18. Aufl. Berlin 1907.

Jahrbuch des Verwaltungsrechts, herausgegeben von Professor Dr. Stier-Somlo. 2. Jahrg. Berlin 1907.

Jellinek, Dr. Georg, Das Recht des modernen Staates. Berlin 1900.

v. Kamptz, B., Das Gesetz betr. die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen v. 25. 8. 1876. Berlin 1893.

Laband, Dr. Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Tübingen u. Leipzig 1901.

Lebon, André, Das Staatsrecht der französischen Republik. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 4. Freiburg i. Br. 1886.

Materialien zum Ansiedlungsgesetz v. 10. 8. 1904. Im Verwaltungsarchiv, herausgegeben von Dr. M. Schultzenstein und A. Keil, Bd. 13 Heft 1 u. 2. Berlin 1904.

Meitzen, August, Ansiedlung. Im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 2. Aufl. Jena 1898.

Meyer, Georg, Das Recht der Expropriationen. Leipzig 1868.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1905.

Petersen, M., Ansiedlungsgesetz. Berlin 1905.

Rehm, Freizügigkeit. Im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Jena 1892.

Reichstagsverhandlungen. Stenographischer Bericht. Bd. 2. Berlin 1867.

v. Rönne, Dr. Ludwig, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Aufl., bearbeitet von Dr. Philipp Zorn. Leipzig 1906.

v. Rönne, Dr. Ludwig, Verfassung des Deutschen Reiches. 9. Aufl. Berlin 1904.

Rummler, Konrad, Persönliche Ansiedlungsbeschränkungen. Berlin 1906.

Rommel, Ansiedlungsgesetzgebung. Im Handwörterbuch für Staatswissenschaften. 1890.

Sammlung der Drucksachen des preußischen Hauses der Abgeordneten. Berlin 1904/05, 1907.

Sammlung der Drucksachen des Herrenhauses. Berlin 1904.

Schwartz, E., Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 2. Aufl. Breslau 1898.

Smend, Rudolf, Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. Göttingen 1904.

Stahl, Die deutsche Reichsverfassung nach den Beschlüssen der deutschen Nationalversammlung. Berlin 1849.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des preußischen Hauses der Abgeordneten. Berlin 1876, 1890, 1904, 1907, 1908.

Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des preußischen Hauses der Abgeordneten. Berlin 1876.

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Herrenhauses. Berlin 1890, 1908.

Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 4. Freiburg i. Br. 1886.

Weinberger, Dr. Alois, Freizügigkeitsgesetz. Ansbach 1905.

Zorn, Im neuen Reich. Reden und Aufsätze. Bonn 1902.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535715_0046

Einleitung.

§ 1.

Ansiedlung im allgemeinsten Sinne bedeutet die Errichtung einer Wohnstätte, und zwar einer Wohnstätte, die nicht nur vorübergehend, sondern dauernd oder doch auf längere Zeit von Menschen als Wohnung benutzt werden soll. Die Bildung solcher fester Niederlassungen hat eine der wichtigsten Rollen gespielt in der Kulturentwicklung der Völker. Erst nachdem ein Volk seßhaft geworden ist, konnte sich eine feste Gesellschaftsordnung bilden, aus der dann der Staat hervorgegangen ist. In früheren Zeiten war allgemein das Recht der Ansiedlung für den Grundeigentümer in keiner Weise beschränkt. So war es auch in Preußen. Wir finden deshalb dieses Recht hier auch gesetzlich festgelegt im allgem. Landrecht, wo es in Teil II Titel 8 § 65 heißt:

> „In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt".

Auf seinem Grund und Boden genoß also ein jeder volle örtliche Ansiedlungsfreiheit. Nur die rein baupolizeilichen Vorschriften der §§ 66—81 a. a. O. mußten innegehalten werden.

Diese örtliche Ansiedlungs- oder Niederlassungsfreiheit wurde im Jahre 1807 noch erweitert.

War bis dahin im preußischen Recht die Zerteilung des Grundbesitzes so gut wie unbekannt, so führte jetzt das Edikt „betreffend den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner" v. 9. 10. 1807 unbeschränkte Parzellierungsfreiheit ein. Der § 4 dieses Gesetzes lautet:

> „Die Besitzer an sich veräußerlicher städtischer und ländlicher Grundstücke und Güter aller Art sind nach erfolgter Anzeige bei der Landespolizeibehörde unter Vorbehalt der Rechte der Realgläubiger und der Vorkaufsberechtigten zur Trennung der Radikalien und Pertinenzien sowie überhaupt zur teilweisen Veräußerung, also auch die Miteigentümer zur Teilung derselben unter sich, berechtigt".

Den gleichen Grundsatz spricht das Edikt zur Beförderung der Landeskultur v. 14. 9. 1811 aus, indem es im § 1 sagt:

> „. . ., daß jeder Grundbesitzer ohne Ausnahme befugt sein soll, über seine Grundstücke insofern frei zu verfügen, als nicht Rechte, welche Dritten darauf zustehen und aus Fideikommissen, Majoraten, Lehnsverband, Schulverpflichtungen, Servituten und dergl. herrühren, dadurch verletzt werden; demgemäß kann mit Ausnahme dieser Fälle jeder Eigentümer sein Gut oder seinen Hof durch Ankauf oder durch Verkauf oder sonst auf rechtliche Weise willkürlich

vergrößern oder verkleinern. Er kann die Zubehörungen an einen oder mehrere Erben überlassen. Er kann sie vertauschen, verschenken oder sonst nach Willkür im rechtlichen Wege damit schalten, ohne zu einer dieser Veränderungen einer besonderen Genehmigung zu bedürfen".

Somit war die Zerteilung der Grundstücke und die Gründung neuer Ansiedlungen ganz dem freien Ermessen des Eigentümers anheimgegeben. Es bedurfte dazu nur einer Anzeige bei einer Landespolizeibehörde. Diese völlige Freiheit sollte bald zu Unzuträglichkeiten führen, besonders da die beiden letztgenannten Gesetze es unterlassen hatten, die aus den eintretenden Veränderungen sich ergebenden Folgen betreffs Tragung der öffentlichen Lasten zu regeln.

Aus diesem Grunde erging im Jahre 1845 das Gesetz betr. die Zerteilung von Grundstücken und die Gründung neuer Ansiedlungen für die sechs östlichen Provinzen (mit Ausschluß von Neuvorpommern) (GS. S. 25), das durch die Gesetze v. 24. 2. 1850 (GS. S. 68) und v. 24. 5. 1853 (GS. S. 241) teilweise wieder abgeändert und ergänzt wurde.

Für Westfalen erging die lediglich auf Gründung neuer Ansiedlungen gerichtete Verordnung v. 11. 7. 1845.

Nach dieser Gesetzgebung, seit der übrigens erst der technische Ausdruck des „Ansiedlungsrechts" in Preußen datiert, wurde als Gründung einer neuen Ansiedlung (nach § 25 d. Ges. von 1845) angesehen, wenn

1. auf einem unbewohnten Grundstücke, welches nicht zu einem anderen bereits bewohnten Grundstück gehört, Wohngebäude errichtet werden sollen;
2. ein solches Grundstück, auf dem sich bereits Wohngebäude befinden, vom Hauptgute abgetrennt und nicht einem anderen schon bewohnten Grundstück zugeschlagen werden.

Die bis dahin bestehende weitgehende Parzellierungs- und Ansiedlungsfreiheit wurde nun durch diese Gesetze erheblich eingeschränkt, indem der Erwerb einer Landparzelle oder deren Bebauung von der vorherigen Regulierung der Abgaben und sonstigen öffentlichrechtlichen Verhältnisse abhängig gemacht wurde.[1]) Auch konnte die Genehmigung zur Ansiedlung versagt werden, wenn das zu besiedelnde Grundstück voraussichtlich nicht imstande sein würde, seinen Besitzer „als Ackerwirt, als Gärtner oder vermittels eines mit dem Grundstück zu verbindenden Gewerbebetriebes ... selbständig zu ernähren" (§ 27), oder wenn der Ansiedlungslustige notorisch arm oder bescholten war. Ferner konnten (nach dem Gesetz v. 24. 5. 1853) die Gemeinden gegen Neuansiedlungen Widerspruch erheben wegen der Besorgnis der künftigen Vermehrung der Armenlast.

Alle diese Bestimmungen wirkten naturgemäß außerordentlich hemmend auf die Gründung neuer Ansied-

---

[1]) s. §§ 25—30 Abschn. 2 d. Ges. von 1845 und W. Petersen, Ansiedlungsgesetz, Berlin 1905, S. 2.

lungen und hatten insbesondere, wie sich bald zeigen sollte, auch den Nachteil, nicht nur die das Gemeindewohl gefährdenden, sondern auch die wünschenswerten und nützlichen Ansiedlungen kleiner Leute zu erschweren.[2])

Im Interesse des Staates aber lag es gerade, dem kleinen Manne den Erwerb von Grundeigentum möglichst zu erleichtern, um so seine Existenz zu bessern und die ländlichen Arbeitskräfte zu vermehren.

So wurde bald wieder der Gedanke an eine neue Regelung des Ansiedlungsrechtes wach. Mit den Hauptanstoß hierzu gab das am 1. 11. 1867 ergangene Gesetz über die Freizügigkeit (Bundesgesetzblatt S. 55), mit dem die bestehenden Bestimmungen über Ansiedlung und speziell die persönlichen Versagungsgründe der bisherigen preußischen Ansiedlungsgesetzgebung in Widerspruch standen.[3]) (Worin dieser Widerspruch bestand, darauf soll erst später näher eingegangen werden.)

Es erging daher am 25. 8. 1876 das Gesetz betr. die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen,

---

[2]) vgl. v. Kamptz, Das Gesetz betr. die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen v. 15. 8. 1876 (1893) S. 7 u. 8; ebenso Rommel, Ansiedlungsgesetzgebung, im Handwörterb. f. Staatsw. (1890) S. 315.

[3]) vgl. Rommel a. a. O. S. 316; Petersen a. a. O. S. 4.

Schlesien, Sachsen und Westfalen, welches wieder mehr zu den Grundsätzen der Edikte von 1807 und 1811 zurückkehrte.

Für die Provinz Hannover erging das Gesetz betr. die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in der Provinz Hannover v. 4. 7. 1887 (GS. S. 324), das sich dem Gesetz von 1876 aufs engste anschließt und nur betreffs der Bestimmungen über die Gründung von Ansiedlungen und Kolonien einige durch die besonderen Verhältnisse begründete Verschärfungen enthält. Mit ganz geringen Änderungen ist dieses Gesetz im Jahre 1888 auch auf die Provinz Schleswig-Holstein übernommen worden (Gesetz betr. die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in der Provinz Schleswig-Holstein [GS. S. 243]).[4] Nur wenig weicht hiervon ab das Gesetz für die Provinz Hessen-Nassau v. 11. 6. 1890 (GS. S. 173), hauptsächlich, indem es im § 3 den den anderen Gesetzen unbekannten Einspruchsgrund der Gefährdung des Gemeindeinteresses bei Gründung von Neuansiedlungen einführt.

So war bis zum Jahre 1890, ausgenommen die Rheinprovinz und die Hohenzollernschen Lande,[5] in ganz

---

[4] Für das Herzogtum Lauenburg war der Gegenstand schon durch die Gesetze v. 4. 11. 1874 u. 22. 1. 1876 geregelt worden.

[5] In der Rheinprovinz und den Hohenzollernschen Landen ist ebenso wie in den anderen deutschen Staaten das Erfordernis einer besonderen gesetzlichen Regelung der Ansiedlungsmaterie unbekannt.

Preußen das Ansiedlungsrecht ziemlich einheitlich geregelt. Grundsätzlich erkannte diese Regelung ein Recht auf Ansiedlung an und suchte alle unnötigen Erschwerungen und Beschränkungen der Ansiedlungsfreiheit, namentlich auch die aus persönlichen Gründen, zu vermeiden.

Im Laufe der Zeit stellte sich jedoch heraus, daß auch diese Gesetzgebung noch nicht allen Anforderungen entsprach. Sie bot keine genügende Handhabe, um die Entstehung nicht lebensfähiger und daher schädlicher Ansiedlungen zu verhindern, auch reichte sie nicht aus, um die öffentlichen und staatlichen Interessen bei Neugründung von Ansiedlungen in hinreichender Weise zu schützen.[6])

Das Haus der Abgeordneten faßte deshalb in seiner Sitzung v. 22. 8. 1899 den in der Sitzung v. 26. 3. 1900 noch einmal wiederholten Beschluß:

> „Die Königliche Staatsregierung zu ersuchen, für die Schaffung neuer Ansiedlungen gesetzliche Bestimmungen zu treffen, welche eine einheitliche und zweckmäßige Regelung des Verfahrens unter entsprechender Beteiligung der lokalen Verwaltungsbehörden herbeiführen, daher alsbald in eine Revision der Gesetze v. 25. 8. 1876, 4. 7. 1887, 13. 6. 1888, 11. 6. 1890 und 7. 7. 1891 einzutreten".

Dem entsprach die Staatsregierung, und in der Folge davon kam es zu dem Gesetz betr. die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und

[6]) Petersen S. 7.

Westfalen v. 10. 8. 1904 (GS. S. 227). Für die Provinzen Hannover, Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein mit Ausnahme des Kreises Herzogtum Lauenburg blieben die bisherigen Gesetze bestehen, da sich dort kein Bedürfnis zu einer Abänderung ergab. (In Lauenburg gilt noch das Gesetz v. 4. 11. 1874.)

Das Gesetz vom August 1904 führte nun einige sehr wichtige Abänderungen des Gesetzes von 1876 ein. So verlangt es z. B. unter gewissen Voraussetzungen die Einholung der Genehmigung bei einer Ansiedlung auch innerhalb einer im Zusammenhange gebauten Ortschaft (§ 13 a d. Ges.), ein Erfordernis, das dem früheren Gesetz von 1876 unbekannt war. Dann hob es den Unterschied zwischen Kolonie und Einzelansiedlung auf, da sich die Grenze sehr schwer ziehen ließ und das Gesetz deshalb häufig umgangen wurde. Ferner wurde als einheitliche Genehmigungsbehörde in Landkreisen der Kreisausschuß bestimmt, während in Stadtkreisen nach wie vor die Ortspolizeibehörde dafür zuständig blieb.

Die wichtigste Neuerung aber ist jedenfalls die des § 13 b, welcher in der Hauptsache besagt, daß

> „die Ansiedlungsgenehmigung im Geltungsgebiete des Gesetzes betr. die Beförderung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Westpreußen und Posen v. 26. 4. 1886 [7]) (GS. S. 131) zu versagen ist, so-

[7]) Nach § 1 d. Ges. bestehen die Ziele desselben „in der Stärkung des deutschen Elements in den Provinzen Westpreußen und Posen gegen polonisierende Bestrebungen".

lange nicht eine Bescheinigung des Regierungspräsidenten vorliegt, daß die Ansiedlung mit den Zielen des bezeichneten Gesetzes nicht in Widerspruch steht.

In den Provinzen Ostpreußen und Schlesien und den Regierungsbezirken Frankfurt, Stettin und Köslin hat diese Vorschrift sinngemäß Anwendung zu finden".

In dieser Bestimmung, welche sich hauptsächlich gegen die nationalpolnische Agitation richtet,[8]) kam zum ersten Male die Zulässigkeit persönlicher Ansiedlungsbeschränkungen zur ausgesprochenen gesetzlichen Anerkennung.

Waren aber schon früher Zweifel an der Zulässigkeit der Ansiedlungsgesetzgebung geltend gemacht worden mit Bezug auf das Freizügigkeitsgesetz von 1867, so erhob sich jetzt von verschiedenen Seiten der heftigste Widerspruch. Es wurde behauptet, daß die Bestimmung sich nicht vereinbaren ließe mit Art. 3 RV., außerdem aber stehe sie in direktem Widerspruch mit dem § 1 FreizügG.

Ehe wir hier weiter fortfahren, erscheint es notwendig, zunächst mit einigen Worten auf die Bedeutung des Ausdrucks Freizügigkeit einzugehen.

---

[8]) Der Verfasser hat hier den Ausdruck Polen absichtlich vermieden, weil dieser Ausdruck zu Mißdeutungen Veranlassung geben kann. Als Pole im Sinne des preuß. Staatsrechts ist nicht mehr jeder zu bezeichnen, der polnischer Abstammung ist, sondern die Zugehörigkeit zu einer Nation wird heute im wesentlichen durch die Sprache bestimmt. So dreht sich z. B. in Österreich der Nationalitätenkampf im wesentlichen um die Sprache.

Erster Abschnitt.

§ 2.

Freizügigkeit im weiteren Sinne kann zweierlei bedeuten, nämlich Auswanderungsfreiheit und das hier allein in Betracht kommende Recht der freien Wahl der Wohnung im Staate.[9]) Rehm sagt darüber[10]): „Mit dem Wohnrecht in einer Gebietskörperschaft ist nicht von selbst das Recht der freien Wahl des Aufenthalts innerhalb des betreffenden Gebiets verbunden. Hierzu bedarf es eines besonderen Rechtssatzes. Liegt aber ein solcher vor, dann besteht in dem Gebiete das Prinzip der Aufenthaltsfreiheit, zum Ausdruck kommend in freiem Zu- und Abzug von Ort zu Ort innerhalb des Gebiets, in Zugsfreiheit, in Freizügigkeit".

Im alten Deutschen Reiche war ursprünglich für alle Reichsangehörigen das Recht des „freien Zuges" anerkannt, d. h. das Recht, den Wohnsitz von einem Ort zum anderen, von einem Territorium ins andere zu verlegen. Dieses Recht wurde aber durch die Leibeigenschaft

---

[9]) vgl. hierüber Dr. Fr. Giese, Die Grundrechte, in Abhandl. aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht Bd. 1 Heft 2, Tübingen 1905.

[10]) Rehm im Handwörterb. d. Staatsw., Jena 1892, S. 673.

und zahlreiche Reichs- und Landesgesetze sowie durch das Recht der Gemeinden, anziehenden Fremden die Niederlassung zu versagen, sehr beschränkt. Etwas erleichtert wurde es wieder durch die deutsche Bundesakte vom Jahre 1815, welche in Art. 18 jedem Angehörigen eines deutschen Staates das Recht zusicherte, in denjenigen Bundesstaat zu ziehen, der ihn nachweislich als Untertan annehmen wollte. Im ganzen war jedoch die Gesetzgebung zu Anfang des 19. Jahrhunderts der Freizügigkeit nicht günstig.[11])

Anders war es damals in Preußen, das im Jahre 1842 durch das sogen. Heimatsgesetz v. 31. 12. 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen die persönliche Niederlassungsfreiheit ausdrücklich anerkannte. Der § 1 des preuß. Heimatsgesetzes von 1842 lautete nämlich:

> „Keinem selbständigen Untertan darf an dem Orte, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich selbst zu verschaffen imstande ist, der Aufenthalt verweigert oder durch lästige Bedingungen erschwert werden".

Auch die preuß. Verf. v. 31. 1. 1850 garantierte die Freizügigkeit. Denn diese ist in dem Art. 5 als mitenthalten zu betrachten, der die persönliche Freiheit gegen alle nicht auf Gesetz beruhenden Einschränkungen ge-

---

[11]) vgl. auch Rehm a. a. O., Freizügigkeit S. 673/74; ebenso G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts 6. Aufl., Leipzig 1905, S. 804 ff. und Giese, Die Grundrechte a. a. O. S. 113.

währleistet,[12]) während der später im Jahre 1856 abgeänderte Art. 42 bestimmte:

„Das Recht der freien Verfügung über das Grundeigentum unterliegt keinen anderen Beschränkungen als denen der allgemeinen Gesetzgebung. Die Teilbarkeit des Grundeigentums und Ablösbarkeit der Grundlasten wird gewährleistet".

Das Recht der Freizügigkeit wurde fernerhin im Jahre 1848 von der konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. auch mit in die Grundrechte des deutschen Volkes aufgenommen, die dann im Jahre 1849 als Abschn. 6 in die Reichsverfassung v. 28. 3. 1849 übergingen.

Die Reichsverfassung von 1849 sollte jedoch nicht zum Gesetz werden, und auch die am 27. 12. 1848 vom Reichsverweser bereits als „Reichsgesetz" publizierten Grundrechte wurden durch besonderen Bundesbeschluß v. 23. 8. 1851 wieder aufgehoben. Mit der Grund hierfür war, daß man von der Einführung eines allgemeinen Reichsbürgerrechts und der damit verbundenen Freizügigkeit befürchtete, „daß jene Gegenden oder Länder, welche sich durch weises Verhalten sichere Nahrungsquellen bewahrt haben, von dem Zudrange aus schlecht bewirtschafteten Staaten schutzlos überflutet und ihres Wohlstandes verlustig würden".[13])

---

[12]) vgl. Giese, Die Grundrechte a. a. O. S. 114/15; Arndt a. a. O. Anm. zu Art. 5 u. 42.

[13]) Aus Stahl, Die deutsche Reichsverfassung nach den Beschlüssen der deutschen Nationalversammlung (Berlin 1849) S. 64.

Trotzdem sind die Grundrechte nicht ohne Bedeutung geblieben für die Zukunft, denn die Frankfurter Reichsverfassung vom Jahre 1849 ist schließlich doch in vielen Punkten die Grundlage unserer heutigen Reichsverfassung geworden, wenn auch die Grundrechte nicht direkt mit übernommen worden sind.[14])

Erst dem im Jahre 1870 zum Reichsgesetz gewordenen norddeutschen Bundesgesetz über die Freizügigkeit v. 1. 11. 1867 sollte es vorbehalten sein, eine allgemeine und befriedigende Regelung der Freizügigkeit zu finden. Dieses Gesetz, das, wie die Motive ergeben, in Anlehnung an das preuß. Heimatsgesetz v. 31. 12. 1842, die preuß. Verf. v. 31. 1. 1850 und das Heimatsgesetz des Königreichs Sachsen v. 26. 11. 1834 geschaffen wurde, ist heute noch in voller Gültigkeit.

Es gewährt jedem Reichsangehörigen die Freiheit des Aufenthalts und der Niederlassung, indem es in § 1 bestimmt:

„Jeder Reichsangehörige hat das Recht, innerhalb des Reichsgebiets

1. an jedem Ort sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist;
2. an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben;

---

[14]) vgl. Zorn, Im neuen Reich, Reden und Aufsätze (Bonn 1902) S. 31.

3. umherziehend oder an dem Orte des Aufenthalts bezw. der Niederlassung Gewerbe aller Art zu betreiben unter den für Einheimische geltenden Bestimmungen".

(Letzter Absatz kommt hier eigentlich nicht in Betracht.)

Doch diese Bestimmungen gelten nicht ausnahmslos. Abs. 2 § 1 weist bereits darauf hin, indem er sagt:

„In der Ausübung dieser Befugnisse darf der Reichsangehörige, soweit nicht das gegenwärtige Gesetz Ausnahmen zuläßt, weder durch die Obrigkeit seiner Heimat noch durch die Obrigkeit des Ortes, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden".

Gemeint sind hier die Ausnahmen der §§ 3, 4, 5, welche die Aufgabe haben, die aus einer schrankenlosen Durchführung des Grundsatzes der Freizügigkeit erwachsenden Schwierigkeiten sicherheitspolizeilicher und armenrechtlicher Natur zu beseitigen.[15]) Diese Ausnahmen sind:

1. strafrechtliche Bescholtenheit (§ 3);
2. nachweisbare Unfähigkeit, sich und den Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen (§ 4);

---

[15]) vgl. hierüber die Mot. zum Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. 11. 1867 (Stenogr. Ber. des Reichst. 1867 Bd. 2 S. 120ff.).

3. Notwendigwerden einer öffentlichen Unterstützung, „bevor der Neuanziehende an dem Aufenthaltsort einen Unterstützungswohnsitz erworben hat“ (§ 5).

Aus den Worten im § 1 Abs. 2 d. Ges. „soweit nicht das gegenwärtige Gesetz Ausnahmen zuläßt“ ist zu schließen, daß die zulässigen Ausnahmen mit diesen im Gesetz aufgeführten erschöpfend geregelt sind, daß also weitere Ausnahmen aus anderen Gründen nicht gemacht werden dürfen.[16])

Tatsächlich gelten aber in Preußen noch andere Beschränkungen der Freizügigkeit. Nach dem Freizügigkeitsgesetz hat nämlich, wie schon gesagt, jeder Deutsche, der nicht strafrechtlich beschollten oder unterstützungsbedürftig ist, das Recht der freien Niederlassung. Soweit es sich hierbei aber um Niederlassungen durch Neuerrichtung eines Wohngebäudes handelt, ist die reichsrechtliche Niederlassungsfreiheit in den meisten preußischen Landesteilen stark beschränkt, und zwar durch entgegengesetzte landesgesetzliche Bestimmungen sowohl wie durch widerstrebenden Gerichtsgebrauch des preußischen Oberverwaltungsgerichts.

Es soll nun unsere Aufgabe sein, zunächst zu untersuchen, ob und inwieweit sich diese speziell preußischen

---

[16]) vgl. Weinberger, FreizügG. (Ansbach 1905) S. 6 Anm. 7: „Weitere Ausnahmen vom Grundsatz der Freizügigkeit als die auf Grund der §§ 3, 4 u. 5 d. Ges. sind nicht möglich“. Ebenso Rehm, Freizügigkeit a. a. O. S. 1261 und auch Rummler, Persönliche Ansiedlungsbeschränkungen (Berlin 1906) S. 9.

Ansiedlungsbeschränkungen mit der Reichsverfassung resp. dem Freizügigkeitsgesetz vereinigen lassen.

Erster Teil.

§ 3.

Die vorerwähnten, nur in Preußen bekannten Ansiedlungsbeschränkungen beruhen in der Hauptsache auf zwei Paragraphen des Ansiedlungsgesetzes von 1904, nämlich den §§ 15 u. 13 b. Betrachten wir zunächst den § 15, welcher mit einer ganz geringen und hier unerheblichen Abweichung wörtlich dem § 15 des Ansiedlungsgesetzes von 1876 entspricht. Er lautet:

> „Die Ansiedlungsgenehmigung kann versagt werden, wenn gegen die Ansiedlung von dem Eigentümer, dem Nutzungs- oder Gebrauchsberechtigten oder dem Pächter eines benachbarten Grundstücks oder von dem Vorsteher des Gemeinde(Guts-)bezirkes, zu welchem das zu besiedelnde Grundstück gehört, oder von einem der Vorsteher derjenigen Gemeinde-(Guts-)bezirke, an die es grenzt, Einspruch erhoben und der Einspruch durch Tatsachen begründet wird, welche die Annahme rechtfertigen, daß die Ansiedlung den Schutz der Nutzungen benachbarter Grundstücke aus der Land- oder Forstwirtschaft, aus dem Gartenbau, der Jagd oder Fischerei gefährden werde".

Betrachtet man in unbefanger Weise den Wortlaut dieser Bestimmung, so ergibt sich zunächst daraus noch

kein Widerspruch zum Freizügigkeitsgesetz. Man kann danach annehmen, daß „die Ansiedlungsgenehmigung nur aus objektiven, d. h. dinglichen öffentlichrechtlichen servitutenähnlichen Gründen nach Analogie des Rechts der Immissionen im Privatrecht oder aus öffentlichrechtlichen reallastähnlichen Gründen versagt werden dürfe, daß dagegen persönliche Gründe ganz außer Betracht kommen.[1]) Solche lediglich dingliche Beschränkungen würden aber das nur die persönliche Seite regelnde Freizügigkeitsgesetz in keiner Weise berühren.

a) In Preußen steht man jedoch bezüglich der Handhabung des § 15 auf einem anderen Standpunkt. Obwohl nämlich der § 15, wie es sich auch aus dem Folgenden ergeben wird, seinem Text nach sich anscheinend nur auf Gründe bezieht, die sich aus der Ansiedlung selbst ergeben, wie z. B. aus der Lage derselben (Anlage einer Feuerstelle in nächster Nähe eines Waldes), so hält man es in Preußen doch allgemein für zulässig, einer Neuansiedlung die Genehmigung zu versagen aus Gründen, die in der Person des Ansiedlers liegen, und zwar aus anderen Gründen als den in §§ 3, 4, 5 des Freizügigkeitsgesetzes aufgeführten.

Es kann in Preußen vorkommen, daß für ein und dieselbe Ansiedlung dem einen Ansiedler die Genehmigung versagt wird, weil man ihn nicht für zuverlässig hält (wenn man z. B. befürchtet, er könnte Wilddieberei be-

---

[1]) Rummler a. a. O. S. 12.

treiben), während einem anderen für dasselbe Grundstück die Genehmigung ohne weiteres erteilt werden würde.

Daß eine solche Handhabung aber eigentlich recht wenig Zweck hat, geht schon aus der Erwägung hervor, daß eine Ansiedlung ja schon nach kürzester Frist durch Kauf, Todesfall oder andere Umstände auf einen Nachfolger übergehen kann, dessen Persönlichkeit vielleicht durchaus keine der vorher so ängstlich erwogenen Garantien bietet. Da es aber keine Möglichkeit gibt, diesen gänzlich unzuverlässigen Nachfolger wieder aus seinem Eigentum zu entfernen, so hat es doch entschieden wenig praktischen Wert, bei dem ersten Begründer der Ansiedlung so viel Rücksichten auf die Persönlichkeit zu nehmen. Läßt man aber die bloße Möglichkeit des späteren Übergangs einer Ansiedlung in schlechte Hände als Versagungsgrund gelten, so brauchte ja schließlich schon allein deswegen überhaupt keine Ansiedlung mehr genehmigt zu werden, und das Freizügigkeitsgesetz wäre dadurch in dieser Beziehung gänzlich illusorisch gemacht.

Trotzdem herrscht in Preußen die Ansicht vor, daß nach § 15 persönliche Gründe bei Ansiedlungsgenehmigungen in erster Linie zu berücksichtigen seien. Diese Auffassung zeigte sich seitens der Regierung auch schon bei der Entstehung des Gesetzes im Jahre 1876. So wurde z. B. bei der Vorberatung des Gesetzentwurfs seitens eines Abgeordneten der Antrag gestellt, in Zeile 9 des Paragraphen hinter „Ansiedlung" die Worte einzuschalten:

„als solche, abgesehen von der Person des Ansiedlers".

Dieser Wortlaut würde unserer Auffassung des § 15 genau entsprechen, nur in noch etwas deutlicher ausgedrückter Form. Der Sinn des Paragraphen würde dann sein, daß

„die Ansiedlungsgenehmigung versagt werden kann, wenn ... gegen dieselbe ... Einspruch erhoben und der Einspruch durch Tatsachen begründet wird, welche die Annahme rechtfertigen, daß die Ansiedlung als solche, abgesehen von der Person des Ansiedlers, den Schutz der Nutzungen benachbarter Grundstücke ... gefährde".

Die Vertreter der Kgl. Staatsregierung traten diesem Antrag aber entgegen. Es wurde bemerkt, daß ein Fall, in welchem die Ansiedlung als solche, abgesehen von der Person des Ansiedlers, den Nachbarn schädlich werden könne, sich kaum denken lasse. Wenn der Ansiedler bei Nachsuchung der Ansiedlungsgenehmigung bereits wegen Holzdiebstahls, Feldfrevels, wegen Jagd- oder Fischereivergehens oder sonst bestraft sei, so könne das unter Umständen, zumal wenn die Ansiedlung polizeilich schwer oder kaum zu beaufsichtigen sei, sehr wohl zu der Annahme berechtigen, daß die Ansiedlung den Schutz der in dem Paragraphen fraglichen Interessen gefährde.[2])

In demselben Sinne sprach sich auch der Landwirtschaftsminister aus, als der obenerwähnte Antrag in der

---

[2]) Aus Anlagen zum Stenogr. Ber. über die Verhandl. des AH. 1876 S. 997.

Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 6. 5. 1876 zur Sprache kam. Er wendet sich zwar zunächst gegen den Antrag Lasker-Hammacher als zu weitgehend. Lasker-Hammacher wollten an Stelle des Wortes Ansiedlung im § 15 das Wort „Ansiedler" setzen und so die persönlichen Ausschließungsgründe noch mehr betonen. — Dann aber erklärt er doch, nicht auf die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Ansiedlers verzichten zu können, indem er ausführt:

„Ich meinerseits halte so wenig eine ausdrückliche Vorschrift des völligen Absehens von persönlichen Verhältnissen für gerechtfertigt, als den Vorschlag lediglich das subjektive Moment entscheidend sein zu lassen".[3])

Auch in den Motiven zum Gesetz von 1876 zeigt sich dieselbe Auffassung. Nachdem vorher anerkannt ist, daß die im Gesetz von 1845 statuierten persönlichen Versagungsgründe nicht werden aufrechterhalten werden können, heißt es dann trotzdem weiterhin:

„Die Übelstände, welche das Gesetz v. 3. 1. 1845 bei Beschränkung der von Ortschaften ferngelegenen Ansiedlungen zu treffen beabsichtigt, bestehen hauptsächlich in der Gefahr für die benachbarten Felder und Forsten. Hier liegt in der Tat das Hauptbedenken gegen die schrankenlose Ansiedlungsfreiheit. Besonders dienen isoliert gelegene Ansiedlungen in der Nähe von Forsten zur Erleichterung des Forst- und Jagdfrevels, und nicht

[3]) Stenogr. Ber. des AH. 1876 Bd. 2 S. 1258/59.

selten ist die Gelegenheit hierzu für die Errichtung einer Ansiedlung bestimmend".[4]) Man befürchtete also, daß die Ansiedlung von ihren Bewohnern benutzt werden könne, um von dort aus die Nachbarn zu schädigen.

Soweit es sich bei der hier ausgesprochenen Befürchtung um bereits bestrafte Personen handelt, wäre aber eine besondere Regelung durch das Ansiedlungsgesetz gar nicht mehr erforderlich gewesen, da hierüber bereits die völlig ausreichende Bestimmung des § 3 FreizügG. besteht:

> „Insoweit bestrafte Personen nach den Landesgesetzen Aufenthaltsbeschränkungen durch die Polizeibehörde unterworfen werden können, behält es dabei sein Bewenden".

Solche Aufenthaltsbeschränkungen bestehen aber noch in Preußen, und zwar nach § 2 preuß. FreizügG. von 1842. Nach diesem Paragraphen kann einem Preußen der Aufenthalt versagt werden:

1. wenn jemand durch ein Strafurteil in der freieren Wahl seines Aufenthaltes beschränkt ist;
2. wenn die Landespolizeibehörde nötig findet, einen entlassenen Sträfling von dem Aufenthalte an gewissen Orten auszuschließen. Hierzu ist die Landespolizeibehörde jedoch nur in Ansehung solcher Sträflinge befugt, welche zu Zuchthaus oder wegen eines Verbrechens, wodurch der Täter sich als ein für die öffentliche Sicherheit oder Moralität gefährlicher

---

[4]) Anlagen zum Stenogr. Ber. des AH. 1876 S. 495.

Mensch darstellt, zu irgendeiner anderen Strafe verurteilt werden oder in einer Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen sind.[5])

Für bestrafte Personen wäre hier also gar keine besondere Bestimmung mehr nötig, wie man sie aus § 15 des Ansiedlungsgesetzes in Preußen glaubte herauslesen zu dürfen. Es könnte sich also, wenn man einmal die persönlichen Rücksichten gelten lassen wollte, hier nur um Personen handeln, die sich noch nichts haben zuschulden kommen lassen, von denen man aber befürchtet, daß sie einmal Jagd-, Forst- oder Felddiebstähle begehen könnten.

So finden wir also überall die Ansicht, daß nach § 15 bei Genehmigung einer Ansiedlung der Hauptwert auf die persönlichen Eigenschaften des Ansiedlers zu legen sei, ohne dabei Rücksicht zu nehmen auf das Freizügigkeitsgesetz, welches die persönlichen Niederlassungsbeschränkungen doch bereits erschöpfend geregelt hat.

§ 4.

b) Auch die Rechtsprechung des preuß. Oberverwaltungsgerichts hat sich die Auffassung zu eigen gemacht, nach der es trotz des Freizügigkeitsgesetzes der Landesgesetzgebung freisteht, noch andere persönliche Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit einzuführen.

Besonders deutlich tritt das z. B. in einer Entsch. v. 3. 6. 1897 hervor (Entsch. d. preuß. OVG. Bd. 32

[5]) Diese Vorschrift ist durch das OVG. als noch bestehend erachtet (OVG. Bd. 9. S. 415, Bd. 10 S. 336); vgl. auch Rummler a. a. O. S. 11.

S. 383/84). Dort heißt es, nachdem zuvor die Ansicht der Richter erster und zweiter Instanz als irrig bezeichnet ist:

„Der § 15 fordert zur Begründung des Einspruchs Tatsachen, welche die Annahme rechtfertigen, daß die Ansiedlung den Schutz der Nutzungen benachbarter Grundstücke gefährden werde. Zu solchen Tatsachen gehört aber nicht ohne weiteres der in jedem Falle nach Ablauf eines längeren oder kürzeren Zeitraumes selbstverständlich zu erwartende Wechsel in der Person des Besitzers eines Ansiedlungsgrundstückes; denn nicht die allgemeine Möglichkeit, sondern die nach den Umständen eines jeden Falles erweislich zu machende Wahrscheinlichkeit, daß jener Besitzwechsel eine Gefährdung der Nutzungen von Nachbargrundstücken zur Folge haben werde, ist nach dem Gesetz zur Begründung eines Einspruchs erforderlich. Allerdings können der geringe Umfang und die geringe Ertragsfähigkeit eines Ansiedlungsgrundstückes sehr wohl von Erheblichkeit sein für die Begründung eines Einspruchs in Verbindung mit den sonstigen persönlichen Familien- und Erwerbsverhältnissen des Ansiedlers . . .“ Dann heißt es weiter: „Insbesondere fällt dabei ins Gewicht, daß der mit den Verhältnissen vertraute zuständige Amtsvorsteher nicht nur während des durch alle Instanzen geführten Verwaltungsstreitverfahrens, sondern auch im Laufe des von ihm geleiteten polizeilichen Vorverfahrens die Zuverlässigkeit des K. bezeugt hat, dessen sonstige Eigenschaften als Gemeindevorsteher und Bauernguts-

besitzer auch nicht geeignet sind, Bedenken nach dieser Richtung hin zu erregen".

Also auch hier eine Betonung der persönlichen Verhältnisse des Ansiedlers. Dasselbe finden wir in einer Entsch. d. OVG. Bd. 38 S. 384, wo es heißt:

„Nach dem Ansiedlungsgesetz ist vor allem die isolierte Lage des zu bebauenden Grundstücks sowie auch die Prüfung bedeutsam, ob die für den Ansiedler nach den örtlichen und persönlichen Verhältnissen zu erwartende Erwerbslage auf die Geneigtheit zu Eingriffen in fremdes Eigentum schließen läßt".

In der Entsch. Bd. 44 S. 409 wird die Nichtübertragbarkeit der Ansiedlungsgenehmigung namentlich daraus hergeleitet, daß „unter den Tatsachen, die vor der Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung zu prüfen sind, neben den Eigenschaften des Grundstücks auch die des Ansiedlungsunternehmers von wesentlicher Bedeutung sein können.

Aus allen diesen Entscheidungen geht aber hervor, daß das Oberverwaltungsgericht allgemein der Auffassung ist, daß unter Umständen die Frage des Bildungsgrades, der wirtschaftlichen Lage des Ansiedlungslustigen und andere persönliche Rücksichten bei der Genehmigung recht wohl mitsprechen können.

Nach dem Freizügigkeitsgesetz aber dürfen als einzige persönliche Versagungsgründe bei Niederlassungen die Ausnahmen der §§ 3, 4 u. 5, nämlich strafrechtliche Bescholtenheit und Armut herangezogen werden.[6])

[6]) Ähnliche Entscheidungen, in denen gleichfalls in der Urteils-

§ 5.

Merkwürdig ist, daß die Königl. Staatsregierung bei dieser Auffassung im Jahre 1890, als über das Ansiedlungsgesetz für Hessen-Nassau beraten wurde, selbst Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Freizügigkeitsgesetze äußerte. Auf Wunsch des Provinziallandtages sollte diesem Gesetz ein Zusatz hinzugefügt werden, nach dem die Ansiedlungsgenehmigung auch bei Gefährdung des Gemeindeinteresses versagt werden könnte. Hiermit war man jedoch im Ministerium zunächst nicht einverstanden. In der Begründung zu dem Entwurf des Gesetzes wurde infolgedessen folgendes geltend gemacht:

„Der Provinziallandtag von Hessen-Nassau, welchem der Gesetzentwurf zur Begutachtung vorgelegt worden ist, hat sich mit demselben nach Annahme einiger Zusätze zu den §§ 3 u. 4 einverstanden erklärt. Von Annahme der letzteren wird jedoch abgesehen werden müssen . . . Eine Beeinträchtigung der Gemeindeinteressen allgemein und ohne jede nähere Bestimmung als fakultativen Grund zur Ablehnung der Ansiedlungsgenehmigung einzuführen, würde gegenüber den Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes v. 1. 11. 1867 unzulässig sein.[7])

begründung Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse des Ansiedlers genommen wird, finden sich z. B. auch in Bd. 6 S. 333 u. 35, Bd. 32 S. 382. Ferner Entsch. v. 12. 12. 1904 RegNr. IV C 74/04 (nicht gedruckt); dann OVG. Bd. 5 S. 392.

[7]) Stenogr. Ber. des HH. 1890 Bd. 2 S. 87.

Auch der Regierungskommissar Halbey äußerte in der Sitzung vom 26. 4. 1890 Bedenken gegen die Zusatzbestimmung. Er stellte sich auf den Standpunkt, daß

> die „Befugnis zur Ansiedlung ein dem Grundeigentümer zustehendes, an und für sich aus seiner Eigenschaft als Reichs- und Staatsangehöriger folgendes Recht sei. Nach Auffassung der Staatsregierung, wie sie dem Gesetzentwurf über die Gründung neuer Ansiedlungen in der Provinz Hessen-Nassau zugrunde liege . . . sollte nicht auf derartige weitgehende Gründe, wie sie vor Erlaß des Gesetzes v. 25. 8. 1876 für die Versagung der Ansiedlungsgenehmigung zugelassen waren, zurückgegriffen werden".[8])

Mit der heutigen Auffassung der preußischen Ansiedlungsgesetzgebung ist man aber bezüglich der Ausschließungsgründe fast wieder auf demselben Standpunkt angekommen wie nach dem Gesetz von 1845, von dem man, wie in der Begründung des Gesetzes von 1876 ausdrücklich gesagt ist, aber gerade hatte abgehen wollen.

Die Bedenken der Staatsregierung drangen damals auch nicht durch. Vielmehr wurde das Gesetz mit den vom Provinziallandtage gewünschten Zusätzen vom Abgeordnetenhause in der Fassung des Herrenhauses ohne Debatte angenommen.[9])

Was nun den Begriff des dem hessischen Ansiedlungsgesetz eigentümlichen Versagungsgrundes wegen Verletzung

---

[8]) Stenogr. Ber. des HH. 1890 Bd. 1 S. 132.

[9]) Verhandl. des AH. 1890, Stenogr. Ber. S. 1452.

der Gemeindeinteressen betrifft, so ist dieser zweifellos ein sehr weitgehender und dehnbarer.

Es ist daher nach dieser Bestimmung sehr wohl möglich, daß in Hessen-Nassau einem Ansiedler die Genehmigung versagt wird aus Gründen, die nicht nur dinglichen Charakters sind, wie z. B. wenn eine Gemeinde befürchtet, daß durch eine neue Ansiedlung eine Vermehrung der Schulkinder, der Schullasten oder der Ortsarmenlasten eintritt.

So sehen wir, daß in den meisten preußischen Landesteilen die Möglichkeit der Gründung neuer Ansiedlungen beschränkt ist, ohne daß dabei Rücksicht genommen wird auf die reichsrechtlich garantierte Niederlassungsfreiheit. Zwar wird von manchen auch die Ansicht vertreten, das Freizügigkeitsgesetz garantiere nur die Niederlassungsfreiheit in schon bestehende Wohnhäuser, nicht aber in solche, die erst neu errichtet werden sollen. Aus diesem Grunde sei es der Landesgesetzgebung vorbehalten, letztere Art der Niederlassung zu regeln, also auch beliebigen Beschränkungen zu unterwerfen. Diese Ansicht ist zweifellos verkehrt.[10]) Das geht schon einfach aus dem Wortlaut des § 1 FreizügG. hervor, wonach

> „jeder Reichsangehörige das Recht hat, innerhalb des Reichsgebiets an jedem Ort sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist".

[10]) vgl. noch Näheres bei Rummler a. a. O. S. 35/36; ebenso Dernburg, Das Bürgerl. R. (Halle 1904) Bd. 3 3. Aufl. S. 221.

Das Freizügigkeitsgesetz garantiert also genau so gut die Niederlassungsfreiheit in schon bestehende als auch in erst zu errichtende Wohngebäude.

Wenn jemand sich aber ein Wohngebäude baut, so ist er damit doch imstande, sich ein Unterkommen zu verschaffen. Sollte diese Art der Wohnungsbeschaffung aber im Gesetze nicht mitinbegriffen sein, so hätte das dort wenigstens mit einem Worte angedeutet werden müssen; das ist aber nicht der Fall.[11])

Wenn also die Landesgesetzgebung, wie das in Preußen wenigstens nach der hier üblichen Auffassung des § 15 d. Ges. von 1904 der Fall ist, die Gründung neuer Ansiedlungen Beschränkungen unterwirft, die nicht nur öffentlichrechtlicher und dinglicher Natur sind, sondern in der Person des Ansiedlers liegen, so stellt sie sich damit in Widerspruch mit dem Freizügigkeitsgesetz[12]) und somit auch in Widerspruch mit dem Art. 4 RV., nach welchem die Bestimmungen über Freizügigkeit der Gesetzgebung des Reichs unterliegen.

Wir kommen also zu dem Resultat:

„Der § 15 des Ansiedlungsgesetzes widerspricht zwar dem Wortlaut nach dem Freizügigkeitsgesetz nicht, doch die in Preußen übliche Handhabung sowohl wie das Oberverwaltungsgericht haben dem Paragraphen eine andere (erweiterte) Auslegung gegeben. Nach dieser hier gekenn-

[11]) vgl. hierüber auch Rummler a. a. O. S. 16.

[12]) Das hierfür, wie schon oben (S. 15) gesagt, ausschließlich zuständig ist.

zeichneten Auffassung, welche sich auch schon bei der Entstehung des Gesetzes zeigte, kann die Ansiedlungsgenehmigung nicht nur aus öffentlichrechtlichen und dinglichen, sondern auch aus persönlichen Gründen versagt werden. Das aber steht, wie gesagt, nicht in Einklang mit dem § 1 FreizügG.

Zweiter Teil.

§ 6.

Noch viel unverhüllter und deutlicher aber als in dem bisher Gesagten tritt dieser Widerspruch hervor in dem § 13 b d. Ges. von 1904.

Der § 13 b lautet, noch einmal wiederholt, folgendermaßen:

„Die Ansiedlungsgenehmigung ist im Geltungsgebiete des Gesetzes betr. die Beförderung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Westpreußen und Posen v. 26. 4. 1886 (GS. S. 131) zu versagen, solange nicht eine Bescheinigung des Regierungspräsidenten vorliegt, daß die Ansiedlung mit den Zielen des bezeichneten Gesetzes nicht in Widerspruch steht".

Das Ziel des Gesetzes v. 26. 4. 1886 besteht nach seinem § 1:

„In der Stärkung des deutschen Elements in den Provinzen Westpreußen und Posen gegen polonisierende Bestrebungen".

Dieses Ziel soll erreicht werden durch Ansiedlung

deutscher Bauern und Arbeiter, wozu der Staatsregierung die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Wie der Justizminister bei der Beratung im Hause der Abgeordneten in der Sitzung v. 11. 5. 1904 ausführte,[1]) stehen aber mit den Zielen dieses Gesetzes alle solche Ansiedlungen in Widerspruch, welche die Stärkung des deutschen Elements verhindern und aufhalten und polonisierenden, auf das Zurückdrängen des deutschen Elements gerichteten Bestrebungen Vorschub leisten. Derartige Ansiedlungen sind es daher, die durch Verweigerung der im § 13b vorgesehenen Bescheinigung verhindert werden sollen.

Ähnlich heißt es in der Begründung des Gesetzes[2]): „Die Erreichung dieser Ziele (nämlich der des Gesetzes vom 26. 4. 1886), die Wirkung der ungewöhnlich hohen Opfer, welche der Staat für sie bringt, dürfen nicht gehemmt oder in Frage gestellt werden durch die ruhige und ständig wachsende Ansiedlungstätigkeit von anderer Seite, deren Ziel die Durchkreuzung oder deren Erfolg eine Lähmung der staatlichen Ansiedlungspolitik ist".

Um das zu erreichen, fügte man also in die Novelle von 1904 den § 13b ein, der in Verbindung mit Art. 3 desselben Gesetzes den polonisierenden Bestrebungen einen Riegel vorschieben sollte.

Trotz dieser im deutschnationalen Interesse höchst erstrebenswerten Ziele des § 13b erhob sich jedoch schon

[1]) S. 5244 der Verhandl. des AH. 1904.

[2]) Drucks. des HH. Nr. 10 S. 22.

damals auch von nicht polnischer Seite heftiger Widerspruch.[3]) Man bestritt die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung mit Bezug auf Art. 3 RV., des Art. 4 preuß. Verf., ganz besonders aber wurde hervorgehoben, daß sie unvereinbar sei mit dem § 1 FreizügG. und dem § 903 BGB.[4])

Dem widersprach die Staatsregierung in sehr entschiedener Weise. Ein Vertreter des Justizministers erklärte gelegentlich der Kommissionsberatung darüber folgendes:

Der im § 15b (jetzt 13b) vorgesehenen Bestimmung

---

[3]) vgl. Drucks. des AH. 1904/05 Bd. 5 S. 3297.

[4]) Der Gesetzestext dieses Paragraphen ist, soweit er hier in Betracht kommt, folgender (Art. 3 RV.): „Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist. Kein Deutscher darf in der Ausübung dieser Befugnis durch die Obrigkeit seiner Heimat oder durch die Obrigkeit eines anderen Bundesstaates beschränkt werden".

Art. 4 preuß. Verf.: „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich. Standesvorrechte finden nicht statt . . . ".

§ 1 FreizügG.: s. oben S. 13.

§ 903 BGB.: „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen".

des Entwurfs stehen verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegen.

Art. 3 RV. („unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische") sagt nicht, daß jeder Deutsche das Recht zum festen Wohnsitz usw. hat, sondern er verfügt nur die gleiche Behandlung aller Reichsangehörigen wie der Angehörigen des eigenen Staates.

Nach § 1 FreizügG. hat jeder Bundesangehörige das Recht:

1. „an jedem Ort sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist". —

Der Verschaffung des Unterkommens können tatsächliche oder öffentlichrechtliche Gründe entgegenstehen;

2. „an jedem Ort Grundeigentum aller Art zu erwerben".

Der Erwerb von Grundeigentum wird durch die Bestimmung nicht eingeschränkt.

Art. 4 preuß. Verf. sagt: „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich. Standesunterschiede finden nicht statt".

Das heißt keineswegs: „es sollen auf alle Staatsbürger dieselben Gesetze angewendet werden. Das wäre unmöglich. Sonst könnten keine besonderen Bestimmungen für gewisse Berufsstände und Bevölkerungsklassen, wie Militärpersonen, Beamte, Gewerbetreibende usw., erlassen werden. Es könnten ferner keine besonderen Gesetze für bestimmte Teile der Monarchie ergehen". Der Ministerialvertreter weist dann auf die Entstehungsgeschichte des

Art. 4 hin, aus der sich ergebe, daß der Artikel nur die Standesvorrechte aufhebe. „Es soll keine Ausnahme zugunsten eines Standes gemacht werden, und alle politischen Vorrechte sollen aufgehoben sein, die nach den früheren Gesetzen den einzelnen Mitgliedern gewisser Stände oder ganzen Ständeklassen als solchen zugestanden haben. Auf den Worten vor dem Gesetze liegt der Ton; gleiche Anwendung des Gesetzes wird verlangt . . ." Er fährt dann fort: „Man kann auch nicht sagen, daß die Bestimmung des § 15 b (13 b) lediglich gegen die Polen gerichtet ist. Sie richtet sich gegen alle Preußen, auch solche nicht polnischer Zunge, wenn von ihnen eine Gefährdung der Ansiedlungstätigkeit zu besorgen ist".

„Auch § 903 BGB. steht der Bestimmung nicht entgegen. Der Eigentümer einer Sache kann nur, soweit nicht das Gesetz entgegensteht, mit der Sache nach Belieben verfahren. Nach Art. 55 EG. z. BGB. treten lediglich die privatrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze außer Kraft; nach Art. 111 bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften unberührt, welche im öffentlichen Interesse das Eigentum in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränken. Um solche tatsächlichen Verfügungsbeschränkungen handelt es sich hier." [5])

Diese Ausführungen hatten den Erfolg, daß der Widerspruch des Herrenhauses sowohl wie im Hause der Abgeordneten in der Hauptsache verstummte, und daß so

---

[5]) Druckf. d. HH. 1904 Nr. 60 S. 4 ff.

der § 15 b (13 b) mit in das Gesetz von 1904 aufgenommen wurde.

Betrachten wir nun die einzelnen Einwendungen gegen den § 13 b in der Reihenfolge, wie sie der Vertreter des Justizministers in der eben angeführten Kommissionsberatung widerlegte.

§ 7.

Da ist zunächst der Art. 3 RV., auf den man sich berief, um die Verfassungswidrigkeit des § 13 b zu begründen.

Nach Art. 3 besteht für ganz Deutschland „ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige eines Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz . . ., zur Erwerbung von Grundstücken . . . und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist".

Es wurde nun behauptet, daß der § 13 b mit diesem Artikel der Reichsverfassung unvereinbar sei; denn nach § 13 b solle eine bestimmte Klasse von Personen anders behandelt werden als die übrigen, indem man sie an dem Genusse eines der allen Reichsangehörigen garantierten Rechte, nämlich dem der Ansiedlungsfreiheit, hindern wolle. Das verstoße aber gegen das gemeinsame Indigenat.

Hier muß man nun dem Vertreter des Justizministers recht geben, wenn er das bestreitet. Denn tatsächlich ist in Art. 3 RV. durchaus nicht gesagt, daß alle Reichsangehörigen überall gleich behandelt werden sollen. Vielmehr ist dort nur bestimmt, daß „jeder Angehörige eines Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate ... zum Genusse aller bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen sei". Wenn also in Preußen gegensätzliche Bestimmungen bestehen, welche gewissen Klassen von Personen im Genusse eines Rechtes besondere Erschwerungen auferlegen, so verstoßen diese Bestimmungen noch nicht gegen Art. 3 RV., denn es ist damit ja durchaus noch nicht gesagt, daß in Preußen irgendein Reichsangehöriger anders behandelt werden solle wie ein Einheimischer.

Es ist ein Irrtum, wenn man behauptet, daß der Art. 3 irgendeine positive Bestimmung über die Rechte der Reichsangehörigen enthalte. Vielmehr ist in Art. 3 nur gesagt, daß kein Bundesstaat Gesetze erlassen dürfe, welche eine ungleiche Behandlung zwischen auswärtigen Reichsangehörigen und Einheimischen anordnen. Das Recht auf Zulassung jedes Reichsangehörigen zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetrieb, zu öffentlichen Ämtern usw. in jedem Bundesstaate gewährt dieser Artikel also durchaus nicht. Er bestimmt vielmehr nur, daß die Voraussetzungen zum Erwerb von Grundeigentum usw. überall dieselben sein sollen für die eigenen Staatsangehörigen wie für die anderer Bundesstaaten.

Dieser Ansicht ist auch Laband, welcher darüber sagt[6]): Der Art. 3 RV. stellt den Grundsatz an die Spitze:

„Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln ist".

„Dieses Indigenat ist in der Literatur anfänglich mit dem Reichsbürgerrecht identifiziert worden, und man hat vorzugsweise in ihm den Inhalt des Reichsbürgerrechts zu finden geglaubt. Aus den einzelnen Konsequenzen dieses Prinzips hat man reichsbürgerliche Grundrechte gemacht, namentlich das Recht zum Wohnsitz, zum Gewerbebetrieb, zur Erwerbung von Grundstücken usw. Dies ist unrichtig. Ein subjektives, individuelles Recht begründet der Art. 3 überhaupt gar nicht; auch dann nicht, wenn man selbst zugeben könnte, daß die Aufhebung von Beschränkungen der natürlichen Handlungsfähigkeit, z. B. die sogen. Zugfreiheit, Gewerbefreiheit, Preßfreiheit usw., als subjektive Rechte der einzelnen logisch gedacht werden können. Denn der Art. 3 enthält auch hiervon nichts. Er sagt nicht, jeder Deutsche hat das Recht zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe usw. im ganzen Bundesgebiet ... Er verfügt nur die gleiche Behandlung aller Reichsangehörigen wie der Angehörigen des eigenen Staates. Er enthält daher keine positive Be-

---

[6]) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1901, Bd. 1 S. 167 ff.; vgl. dort auch noch Näheres.

stimmung über die Rechte der Reichsangehörigen, sondern lediglich den negativen Satz: „Kein Deutscher darf in rechtlicher Beziehung ungünstigeren Regeln unterworfen werden als der Angehörige des eigenen Staates".

Also in diesem Punkt ist ein Widerspruch mit der Reichsverfassung nicht zu finden. Anders verhält es sich dagegen bezüglich der Vereinbarkeit des § 13 b mit dem Freizügigkeitsgesetz.

§ 8.

Nach § 1 FreizügG. hat jeder Bundesangehörige das Recht:

1. „an jedem Ort sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu beschaffen imstande ist;
2. an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben".

Zweifellos ist, wie schon oben dargelegt, in dieser Bestimmung mit inbegriffen die Niederlassung durch Gründung eines neuen Wohnhauses. Soweit es sich hierbei aber nach § 13 u. 13 a des Ansiedlungsgesetzes von 1904 um Neuansiedlungen handelt, wird das Recht der freien Niederlassung in bestimmten Teilen von Preußen insofern beschränkt, als der § 13 b bestimmt, daß dort die Ansiedlungsgenehmigung zu versagen ist, solange nicht eine Bescheinigung des Regierungspräsidenten vorliegt, daß die Ansiedlung nicht mit den Zielen des bereits erwähnten Gesetzes von 1886 in Widerspruch stehe. Der

§ 13 b enthält somit also eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit.

Die persönlichen Niederlassungsbeschränkungen sind, wie gesagt, im Freizügigkeitsgesetz erschöpfend geregelt in den §§ 3, 4 u. 5. Zu den in diesen Paragraphen genannten Fällen (Armut und Bescholtenheit) kann die Niederlassungsbeschränkung des § 13 b jedenfalls nicht gerechnet werden. Um also zu beweisen, daß der § 13 b dem Freizügigkeitsgesetz nicht widerspricht, müßte zunächst nachgewiesen werden, daß der Paragraph eine Beschränkung anderer nicht persönlicher Natur enthält.

Auf dem Standpunkt, daß dies tatsächlich der Fall ist, stand offenbar auch der Vertreter des Justizministers, als er in der schon erwähnten Entgegnung gegen die erhobenen Bedenken ausführte:

„Nach § 1 FreizügG. hat jeder Bundesangehörige das Recht:

> an jedem Ort sich aufzuhalten, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist.

Der Verschaffung des Unterkommens können tatsächliche oder öffentlichrechtliche Gründe entgegenstehen".

Hiergegen wäre an sich zunächst nichts einzuwenden. Es fragt sich nun bloß, was man unter tatsächlichen und öffentlichrechtlichen Gründen zu verstehen hat. Betrachten wir also zunächst einmal den Begriff der tatsächlichen Gründe.

Auf den vorliegenden Fall angewendet heißt das: Was können, abgesehen von rechtlichen Gründen, der Verschaffung eines Unterkommens für Tatsachen entgegenstehen? Darunter würden zu verstehen sein Tatsachen, die es einem Ansiedlungslustigen entweder überhaupt unmöglich machen, sich eine eigene Wohnung, ein Unterkommen zu verschaffen, also z. B. Unvermögen, das gänzliche Fehlen der nötigen Mittel oder Tatsachen, die es ihm unmöglich machen, gerade auf einem bestimmten Grundstück sich eine Wohnung zu gründen. Dazu würde z. B. gehören, wenn der Boden so sumpfig wäre, daß es nicht möglich ist, darauf irgendeine feste Behausung zu errichten, oder durch die Lage bedingte Unmöglichkeit, irgendwelche Baumaterialien herbeizuschaffen.

Das würden „tatsächliche Gründe sein", d. h. Tatsachen, die der Beschaffung einer Wohnung oder eines Unterkommens entgegenstehen können. Unmöglich aber kann man eine den deutschen Ansiedlungsinteressen widerstrebende Gesinnung als einen solchen tatsächlichen Grund bezeichnen. Die tatsächlichen Gründe liegen in der wirtschaftlichen oder lokalen Unmöglichkeit, sich ein Unterkommen zu beschaffen. Der Hinderungsgrund des § 13b dagegen hat damit gar nichts zu tun, sondern ist erst vom preußischen Gesetz aus innerpolitischen Erwägungen geschaffen worden.

Es würden also noch die öffentlichrechtlichen Gründe in Betracht kommen.

Öffentlichrechtliche Gründe sind solche, die das öffent-

liche Recht schafft. Wir finden solche öffentlichrechtliche Beschränkungsgründe der Niederlassungsfreiheit z. B. in folgenden Reichsgesetzen spezialer Natur:

Im Reichsstrafgesetzbuch in den §§ 38 u. 39, nach denen bei einer Verurteilung neben einer Freiheitsstrafe auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht erkannt werden darf, was die Wirkung hat, daß „den Verurteilten der Aufenthalt an bestimmten Orten von der höheren Landespolizeibehörde untersagt werden kann".[7])

Es ist dies zugleich die Gesetzesbestimmung, auf der die persönliche Ausnahme des § 3 FreizügG. beruht, nur daß der § 3 die Beschränkung nicht bloß bei Stellung unter Polizeiaufsicht, sondern schon allgemein bei vorbestraften Personen zuläßt.

Einen öffentlichrechtlichen Beschränkungsgrund finden wir ferner z. B. in dem Reichsgesetz v. 4. 7. 1872 betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, nach dessen § 1 den An-

---

[7]) Die §§ 38 u. 39 RStGB. lauten:

§ 38: Neben einer Freiheitsstrafe kann in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt werden.

Die höhere Landespolizeibehörde erhält durch ein solches Erkenntnis die Befugnis, nach Anhörung der Gefängnisverwaltung den Verurteilten auf die Zeit von höchstens 5 Jahren unter Polizeiaufsicht zu stellen.

§ 39: Die Polizeiaufsicht hat folgende Wirkungen:

1. dem Verurteilten kann der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der höheren Landespolizeibehörde untersagt werden;

2. die höhere Landespolizeibehörde ist befugt, den Ausländer aus dem Bundesgebiet zu verweisen . . .

gehörigen dieses Ordens die Errichtung von Niederlassungen im Gebiete des Deutschen Reiches untersagt ist.[8])

Auch ein prinzipielles gesetzliches Verbot würde hierher zu rechnen sein, wonach es grundsätzlich untersagt ist, in einer bestimmten Gegend überhaupt Gebäude zu errichten, wie das nach dem Reichsrayongesetz v. 21. 12. 1871 der Fall ist.[9])

Diese hier angeführten Gründe sind also öffentlich-rechtliche, die „der Beschaffung einer Wohnung oder eines Unterkommens" unter gewissen Umständen entgegenstehen können. Einen solchen Grund soll nun nach der Ausführung des Justizministerialvertreters auch der § 13 b schaffen. Ein privatrechtlicher Grund könnte ja hier auch

---

[8]) Der § 1 d. Ges. lautet (RGBl. 1872 S. 253):

Der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen sind vom Gebiete des Deutschen Reiches ausgeschlossen.

Die Errichtung von Niederlassungen derselben ist untersagt. Die zurzeit bestehenden Niederlassungen sind binnen einer vom Bundesrat zu bestimmenden Frist, welche sechs Monate nicht übersteigen darf, aufzulösen.

[9]) Reichsgesetz betr. die Beschränkungen in der Umgebung von Festungen v. 21. 12. 1872 (RGBl. S. 459). Die betreffende Bestimmung lautet:

§ 1. Die Benutzung des Grundeigentums in der nächsten Umgebung der bereits vorhandenen sowie der in Zukunft anzulegenden permanenten Befestigungen unterliegt nach Maßgabe dieses Gesetzes dauernden Beschränkungen.

§ 17. Im ersten Rayon ist unzulässig:

1. . . .

2. Wohngebäude jeder Art.

keinesfalls in Frage kommen, denn das Verwaltungsrecht, zu dem das ganze Gebiet zu rechnen ist, gehört dem öffentlichen Recht an.

Jedoch die bisher angeführten Gesetze waren alle Reichsgesetze. Das Ansiedlungsgesetz von 1904 dagegen ist ein Landesgesetz, und zwar ein Landesgesetz, welches den Grundeigentümer unter bestimmten Voraussetzungen in der Ausübung seines Eigentums beschränkt. Es untersagt ihm nämlich, falls ihm der Regierungspräsident nicht die im § 13 b verlangte Bescheinigung ausstellt, sich auf seinem eigenen Grund und Boden niederzulassen, d. h. sich darauf eine Wohnung oder ein Unterkommen zu beschaffen.

Dieses Recht aber, sich auf seinem Grund und Boden mit einem Wohnhaus niederzulassen, ist ein Ausfluß des Grundeigentums und somit privater Natur.[10])

Die Ansicht, daß es öffentlicher Natur ist, daß nämlich der Eigentümer dieses Recht in jedem Falle erst vom Staat erwerben müsse, ist entschieden als unzutreffend zu bezeichnen, wie auch Dernburg in seinem bürgerlichen Recht hervorhebt. Er sagt dort[11]):

„Es hat nicht an Behauptungen gefehlt, daß das Recht des Grundeigentümers, seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen, nach deutschem Recht im Eigentum nicht wurzele, sondern vom Staat erworben werden

---

[10]) vgl. auch Rummler a. a. O. S. 35/36.

[11]) Dernburg a. a. O. Bd. 3 § 75 S. 221.

müsse. Dies sind ungeschichtliche Ansichten. Ein Beweis hierfür ist nicht erbracht. Das ALR. I, 8 § 65 erklärt jedenfalls ausdrücklich[12]):

„In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt".

Also wie gesagt, das Recht, sich auf seinem Grund und Boden niederzulassen, ist nicht öffentlicher Natur, sondern geht aus dem Eigentum hervor. Es ist also ein Eigentumsrecht und somit durch den § 903 BGB. geschützt, welcher die Rechte des Eigentümers bestimmt und sagt, wie weit diese beschränkt werden dürfen.

Da es sich nun aber hier einmal als notwendig herausgestellt hat, auf die Eigentumsbeschränkungen und somit auch schon auf den § 903 BGB. zu sprechen zu kommen, so erscheint es angebracht, um später Wiederholungen zu vermeiden, hier auch schon die etwaigen Bedenken betreffs der Vereinbarkeit des § 13 b mit dem § 903 BGB. zu erörtern. Denn wie sich ja schon gezeigt hat, hängt die Vereinbarkeit des § 1 FreizügG. mit dem § 13 b des Ansiedlungsgesetzes eben gerade davon ab, ob der § 13 b dem § 903 BGB. widerspricht oder nicht. Ist ein Widerspruch hier nicht zu finden, so läßt sich auch mit Bezug auf das Freizügigkeitsgesetz nichts gegen den § 13 b sagen, andernfalls aber würde der Paragraph mit den beiden Gesetzesbestimmungen unvereinbar sein.

[12]) Die §§ 65 ff. ALR. I, 8 sind durch das AG. z. BGB. Art. 89 aufrechterhalten.

Der § 903 BGB. lautet:

„Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht Gesetze oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen".

Das durch den § 903 gewährte Eigentumsrecht ist aber, wie schon aus den Worten „soweit nicht Gesetze oder Rechte Dritter entgegenstehen" hervorgeht, durchaus nicht unbeschränkt, und zwar in privatrechtlicher wie öffentlichrechtlicher Beziehung. Die privatrechtlichen Einschränkungen werden durch das Bürgerliche Gesetzbuch geregelt.[13]) Der § 13b dagegen enthält eine öffentlichrechtliche Beschränkung des Eigentums, und zwar auf Grund eines Landesgesetzes, wie das schon oben gesagt ist.[14]) Wie weit aber solche landesgesetzlichen Einschränkungen des Eigentums zulässig sind, das ist in Art. 111 EG. z. BGB. mit folgenden Worten bestimmt:

„Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften, welche im öffentlichen Interesse das Eigentum in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränken".[15])

[13]) Hierher gehören z. B. das Schikaneverbot, die Notselbsthilfe und die Nachbarrechte des BGB.

[14]) Darüber, daß der § 13b als eine Eigentumsbeschränkung anzusehen ist, vgl. auch Dernburg (a. a. O. Bd. 3), der dort auf S. 217 ff. das Erforderlichsein der Ansiedlungsgenehmigung des früheren Gesetzes von 1876 unter den öffentlichrechtlichen gesetzlichen Einschränkungen des Eigentums aufzählt.

[15]) Solche Beschränkungen sind z. B. die öffentlichen Grunddienstbarkeiten und die öffentlichen Reallasten, wie sie in den §§ 14, 15, 15½a,

Wenn der § 13 b dieser Bestimmung entsprechen soll, so würde man also anzunehmen haben, daß er eine solche landesgesetzliche Vorschrift enthält, welche das Eigentum (in diesem Falle also ein Grundstück) in Ansehung tatsächlicher Verfügungen (nämlich der Verschaffung eines Unterkommens, einer Wohnung auf demselben) beschränkt. Wäre das der Fall, so ließe sich gegen die Zulässigkeit des § 13 b nichts sagen. Er wäre dann durch den Art. 111 EG. z. BGB. gedeckt. Aber bei genauer Betrachtung enthält ja der § 13 b gar keine solche den tatsächlichen Zustand des Grundstückes selbst betreffende Bestimmung, vielmehr richtet er sich ausschließlich gegen den Grundstücksinhaber persönlich; auf das Grundstück, auf dem dieser sich niederlassen will, braucht dabei gar keine Rücksicht genommen zu werden. Wenn der Regierungspräsident einem Ansiedlungslustigen die erforderliche Bescheinigung versagt, so tut er das nicht, weil er glaubt, daß das zu errichtende Wohngebäude die Erhaltung und Förderung des Deutschtums gefährden könne, sondern weil er eine solche Gefährdung von der Person des polnisch gesinnten Ansiedlers selber befürchtet.

Im Art. 111 heißt es aber: „Unberührt bleiben landesgesetzliche Vorschriften, welche das Eigentum beschränken, d. h. welche das Eigentum in dinglicher Beziehung beschränken aus Gründen, die in dem Eigentum selber liegen

---

24 Abs. 2 u. 17 des Ansiedlungsgesetzes v. 25. 8. 1876 resp. v. 10. 8. 1904 angeführt sind. Vgl. auch Rummler a. a. O. S. 38 ff.

(in vorliegendem Falle in dem zu besiedelnden Grundstück). Nicht aber bezieht sich der Art. 111 auf Vorschriften, welche den Eigentümer beschränken aus Gründen, die lediglich in seiner Person liegen, mit dem Eigentum selbst aber gar nichts zu tun haben. Der Art. 111 enthält also eine dingliche Beschränkung,[15a]) der § 13 b dagegen eine persönliche.

Das hat auch der Ministerialvertreter in seiner vorerwähnten Entgegnung übersehen, denn auch er beruft sich darauf, daß er sagt:

„Auch § 903 BGB. steht der Bestimmung nicht entgegen. Der Eigentümer einer Sache kann nur, soweit nicht das Gesetz entgegensteht, mit der Sache nach Belieben verfahren. Nach Art. 55 EG. z. BGB. treten lediglich die privatrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze außer Kraft Nach Art. 111 bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften unberührt, welche im öffentlichen Interesse das Eigentum in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränken. Um solche tatsächlichen Verfügungen handelt es sich hier".[16]) Der Ministerialvertreter stellte sich damit also auf den Standpunkt, daß der § 13 b durch den Art. 111 gedeckt sei. Einer genauen Auslegung des Art. 111 resp. des § 13 b kann aber eine solche Auffassung nicht standhalten, denn wie schon oben dargelegt, bezieht sich ja der Art. 111 nur auf dingliche Beschränkungen des Eigentums,

---

[15a]) vgl. Rummler a. a. O. S. 42.

[16]) Drucks. des HH. 1904 Nr. 60 S. 4 ff.

der § 13 b dagegen will den Eigentümer beschränken wegen seiner rein persönlichen Eigenschaften, die mit dem Eigentum (also hier mit dem Grundstück) gar nichts zu tun haben.

Das Hauptmerkmal der dinglichen Beschränkung im Unterschied von der persönlichen besteht aber gerade darin, daß sie unabhängig von der Person an der Sache haftet. Enthielte der § 13 b also eine dingliche Beschränkung, so dürfte er keine Rücksicht nehmen auf die Person des Ansiedlers. Gerade das Gegenteil aber ist der Fall. Nach § 13 b spielt die Rücksicht auf die Persönlichkeit des Ansiedlers die Hauptrolle, das Grundstück selbst ist ganz Nebensache dabei.

Etwas anderes wäre es, wenn z. B. in dem Geltungsgebiet des Gesetzes v. 26. 4. 1886 jede Ansiedlung von vornherein verboten wäre und nur auf besonderes Gesuch die Genehmigung dazu erteilt würde. Dann würde der Hinderungsgrund ein dinglicher sein, denn er würde am Boden haften. In Wirklichkeit liegt die Sache aber, wie gesagt, anders.

Der § 13 b wird also nicht durch den Art. 111 gedeckt, er enthält also eine unzulässige Beschränkung der Eigentumsrechte und widerspricht somit dem § 903 BGB.

Der § 13 b enthält damit aber auch eine unzulässige landesgesetzliche Beschränkung des § 1 Abs. 1 FreizügG. Es sind keine tatsächlichen und öffentlichrechtlichen Gründe, welche nach § 13 b der Ansiedlungsgenehmigung, also der Verschaffung einer Wohnung oder eines Unterkommens

entgegenstehen, sondern rein persönliche Gründe. Diese sind aber mit dem FreizügG. § 1 Abs. 1 unvereinbar. Denn während es früher dem Landesrecht überlassen war, das Ansiedlungsrecht sowohl nach der persönlichen wie nach der dinglichen Seite hin zu regeln, ist dies seit dem Jahre 1876 nicht mehr der Fall. Seit diesem Jahre ist vielmehr die persönliche Seite des Ansiedlungsrechts Sache der Reichsgesetzgebung geworden, indem sie durch das Freizügigkeitsgesetz erschöpfend geregelt wurde. Dieses Gesetz schloß aber, wie schon angeführt, in seinem § 1 Abs. 1 jede Beschränkung der Niederlassungsfreiheit grundsätzlich aus (mit den wenigen hier nicht in Betracht kommenden Ausnahmen der §§ 3, 4 u. 5). Wenn also der § 13b, wie nachgewiesen, aus rein persönlichen Gründen das Ansiedlungsrecht beschränkt, so geht er damit über die Befugnis der Landesgesetzgebung hinaus und verstößt gegen den § 1 Abs. 1 FreizügG.

Anders verhält es sich mit dem Abs. 2 des § 1 FreizügG., nach welchem jeder Bundesangehörige das Recht hat, „an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben".

Auch mit Bezug auf diese Bestimmung waren bei der Beratung des § 13b des Ansiedlungsgesetzes Zweifel an der Zulässigkeit desselben laut geworden.

Nach Abs. 2 § 1 FreizügG. hat jeder Bundesangehörige das Recht, „an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben". Es wurde nun behauptet, daß der § 13b auch dieses Recht in unzulässiger Weise beschränke. „Wenn man sage, es handele sich im § 13b ja nicht um

den Erwerb von Grundeigentum, so sei das unrichtig. Eine Bestimmung, die zur Folge habe, daß der Pole mit dem Grundeigentum nichts anfangen könne, sei gleich einer solchen zu achten, die ihm seinen Erwerb ganz verbiete." [17])

Eine solche Schlußfolgerung ist entschieden als zu weitgehend zu bezeichnen. Der Erwerb von Grundeigentum wird durch die Bestimmung des § 13 b tatsächlich nicht eingeschränkt, wie das auch der Ministerialvertreter hervorhebt. Davon, daß den Polen der Erwerb von Grundeigentum durch die erwähnte Bestimmung so gut wie ganz verboten würde, kann schon insofern gar keine Rede sein, als es sich beim Grunderwerb doch meist um Grundstücke mit schon vorhandenen Wohngebäuden oder um Vergrößerung bereits vorhandenen Grundbesitzes handeln würde, während die Gründung von Neuansiedlungen dabei doch nur in den selteneren Fällen beabsichtigt sein wird. Und wenn auch in diesen Fällen dem polnisch Gesinnten später die Ausnutzung des erworbenen Grund und Bodens in gewisser Weise erschwert oder sogar unmöglich gemacht wird, so stehen doch dem Erwerb desselben prinzipiell keinerlei Hinderungsgründe entgegen. Ein Widerspruch des § 13 b mit dem Freizügigkeitsgesetz liegt also in dieser Beziehung nicht vor, wohl aber, wie oben dargelegt, mit dem Abs. 1 des § 1 FreizügG.

---

[17]) Aus Drucks. des AH. Bd. 5, Berlin 1904; Kommissionsbericht S. 3298.

§ 9.

Auch bezüglich der Vereinbarkeit des Art. 4 preuß. Verf. waren, wie schon erwähnt, bei der Beratung des § 13 b Bedenken laut geworden. Die hier in Frage kommenden Worte des Art. 4 preuß. Verf. lauten:

„Alle Preußen sind vor dem Gesetz gleich".

Es wurde nun behauptet, daß mit dieser Bestimmung sich der § 13 b nicht vereinigen lasse, denn er wolle ja die polnischen Untertanen des preußischen Staates anders behandeln als die deutschen, indem er die Polen an der Gründung von Ansiedlungen verhindere. Das aber sei eine gegen den Art. 4 verstoßende Ungleichheit vor dem Gesetze. Man müsse also vor Erlaß des § 13 b wenigstens zuerst den Art. 4 preuß. Verf. ändern.[18])

Der Vertreter des Justizministers trat dieser Behauptung entgegen, indem er bezüglich des Art 4 vor dem Herrenhause erklärte[19]):

„Es solle damit keineswegs gesagt werden, daß auf alle Staatsbürger dieselben Gesetze angewendet werden müßten. Das wäre unmöglich. Sonst könnten keine besonderen Bestimmungen für gewisse Berufsstände und Bevölkerungsklassen, wie Militärpersonen, Beamte, Gewerbetreibende usw., erlassen werden. Es könnten ferner keine besonderen Gesetze für bestimmte Teile der Monarchie

---

[18]) vgl. Kommissionsbericht des AH., Drucks. 1904/05 Bd. 5 S. 3297 bis 3298 und auch Stenogr. Ber. des AH. 1904/05 Bd. 7 S. 5178 ff.

[19]) Drucks. d. HH. Nr. 60 S. 4 ff.

ergehen ... Die wirkliche Bedeutung des Art. 4 ergebe sich aus seiner Entstehungsgeschichte. In den Motiven zum Verfassungsentwurf sei zu Art. 4 gesagt:

„Der Satz des Entwurfs erhält erst durch die von uns ausgesprochene Aufhebung der Standesunterschiede und Standesvorrechte seine Bedeutung".

Das bedeute also: die Gesetze sollen gegen jeden angewendet werden, auf den ihr Tatbestand zutrifft. Es solle keine Ausnahme zugunsten eines Standes gemacht werden ..."

Hier muß man dem Ministerialvertreter entschieden recht geben, denn daß besondere gesetzliche Bestimmungen für einzelne Bevölkerungsklassen (wie das z. B. bei gewissen Klassen von Gewerbetreibenden oder bei der Besteuerung der Beamten und Militärpersonen der Fall ist) erlassen werden können sowie auch für einzelne Teile der Monarchie, wie das eben der § 13 b bezüglich des Geltungsgebietes des Gesetzes v. 26. 4. 1886 tut, ist unbestreitbar. Auch enthält der Art. 4 gar nicht die Bestimmung, daß auf alle Preußen unter allen Umständen immer nur dieselben Gesetze angewendet werden müßten. Er besagt vielmehr nur, daß die Gesetze gegen jeden, gegen den sie Anwendung finden, ohne Ansehen der Person und des Standes gleich angewendet werden müssen, wie das in dem Satz 2 des Artikels „Standesvorrechte finden nicht statt" auch noch einmal ausdrücklich hervorgehoben ist. Der Auffassung, daß der Art. 4 eine noch weitergehende Bestimmung enthalte, kann deshalb

nicht beigetreten werden. Wir können uns hier vielmehr nur der in dem v. Rönne-Zornschen „Preußischen Staatsrecht" vertretenen Ansicht[20]) anschließen. In diesem Werk wird nämlich gerade mit Bezug auf das Ansiedlungsgesetz von 1904 erklärt, daß irgendeine Schranke für die Einzelgesetzgebung in Art. 4 überhaupt nicht enthalten sei.

Schon etwas weniger überzeugend sind die Ausführungen des Ministerialvertreters in seiner bereits oben herangezogenen Entgegnung, wenn er darin weiterhin erklärt:

„Man kann auch nicht sagen, daß die Bestimmung des § 15 b (§ 13 b) lediglich gegen die Polen gerichtet ist. Sie richtet sich gegen alle Preußen, auch solche nicht

---

[20]) v. Rönne-Zorn, Preuß. Staatsrecht Bd. 2 S. 6 (5. Aufl., Leipzig 1906); vgl. auch noch Näheres über Art. 4 im letzten Teil dieser Arbeit und auch v. Rönne-Zorn a. a. O. S. 3 ff. Ebenso Arndt, Preuß. Verfassungsurkunde 6. Aufl., Berlin 1907, S. 81 u. 82: „Der Verfassung steht somit nicht entgegen, daß für die Besteuerung der Beamten und Militärpersonen verschiedene Rechtsnormen gelten, daß die Disziplinarverhältnisse der richterlichen Beamten von denjenigen der nicht richterlichen verschieden sind, daß einzelne Klassen von Gewerbetreibenden eine Genehmigung zum Gewerbebetriebe bedürfen, andere Klassen nicht, oder daß Militäranwärter eine Art Vorrecht für gewisse Anstellungen haben, wie daß bei neuen Ansiedlungen auf die Stärkung des deutschen Elements gesehen werden soll. Gesetz v. 10. 8. 1904 betr. die Gründung neuer Ansiedlungen usw."; vgl. auch E. Schwartz, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (2. Aufl., Breslau 1898 S. 50).

polnischer Zunge, wenn von ihnen eine Gefährdung der Ansiedlungstätigkeit zu besorgen ist".

Dem genauen Wortlaut des Gesetzes nach kann man diese Beweisführung immerhin wohl gelten lassen, denn es ist wohl denkbar, daß auch einmal Nichtpolen, wie z. B. Angehörigen der dänischen Partei, Franzosen oder auch unzuverlässigen Deutschen auf Grund des § 13b die Ansiedlungsgenehmigung versagt wird. Möglich ist z. B. auch der Fall, daß ein Deutscher, der die Ansiedlungsgenehmigung nachsucht, sich bekanntermaßen in so schlechter pekuniärer Lage befindet, daß er voraussichtlich seinen Besitz nicht lange würde halten können, und daß dieser dann in absehbarer Zeit den Polen in die Hände fallen müßte, oder sogar der Deutsche wäre nur eine vorgeschobene Person, ein Strohmann in der Hand polnischer Agitatoren. In solchen Fällen würde der § 13b also auch gegen Deutsche und andere Nichtpolen anzuwenden sein.[21]) Wir finden diesen Gedanken auch noch weiter ausgeführt in dem Kommissionsbericht des Abgeordnetenhauses,[22]) wo darüber gesagt wird:

„Die Vorlage richte sich gar nicht gegen die Polen als solche, auch nicht gegen das Polentum, sondern sie

---

[21]) vgl. auch Anweisung zur Ausführung des Gesetzes betr. die Gründung neuer Ansiedlungen ... v. 10. 8. 1904 (GS. S. 227). „Es sollen weder Polen grundsätzlich von der Ansiedlung ausgeschlossen werden noch haben Deutsche ohne weiteres Anspruch auf Erteilung der im § 13b vorgeschriebenen Bescheinigung".

[22]) Drucks. des AH. 1904/05 Bd. 5 S. 3298.

könne sich auch gegen Deutsche richten, z. B. in Oberschlesien. Sie treffe ferner auch französisch oder dänisch redende Deutsche, die sich etwa in Posen ansiedeln wollten. Mithin sei die Tendenz der Vorschrift nicht gegen die Polen gerichtet, sondern sei eine positive zur Stärkung des Deutschtums. Nur soweit dieser Stärkung des Deutschtums polnische Bestrebungen entgegenarbeiteten, richte sie sich auch gegen die Polen".

Man kann eine solche Beweisführung, wie gesagt, ja immerhin gelten lassen, aber es ist eine Beweisführung, die sich mehr an den genauen Wortlaut des § 13b als an den Sinn und die Absicht dieser Bestimmung hält. Denn wie der Minister des Innern bei der Beratung des Gesetzentwurfs selbst ausführte, war schließlich doch die gesamte besondere Ansiedlungsgesetzgebung in den Ortsprovinzen veranlaßt durch das politische Verhalten der dort wohnenden Polen, und Fälle, wo sich dieses Gesetz auch gegen andere nicht polnisch redende Staatsangehörige richtet, werden bei den in Frage kommenden Landesteilen doch nur äußerst selten sein.

Aber eine solche Beweisführung ist ja auch gar nicht notwendig, denn selbst wenn man sich nur an den Sinn und nicht an den Wortlaut des § 13b hält, ist ja, wie oben dargelegt, ein Widerspruch dieser Bestimmung mit dem Art. 4 preuß. Verf. noch nicht vorhanden.

Zweiter Abschnitt.

§ 10.

Nachdem vorstehende Betrachtungen über die preußische Ansiedlungsgesetzgebung bis zum Jahre 1904 vorgedrungen und somit bereits ziemlich vollendet waren, ist inzwischen noch ein neues, wichtiges Gesetz entstanden, nämlich das am 25. 3. 1908 publizierte „Gesetz über Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen" v. 20. 3. 1908 (GS. S. 29), das als wichtigstes Moment dem Staate die Enteignungsbefugnis gegenüber dem polnischen Grundbesitz in einem Umfange bis zu 70000 ha zugesteht (§ 13 d. Ges.). Das Gesetz befaßt sich ja nicht eigentlich direkt mit der Ansiedlungsmaterie und scheint so auf den ersten Blick nicht ganz in den Rahmen dieser Betrachtung hineinzugehören. Tatsächlich aber steht es damit in sehr engem Zusammenhange, ja man kann sagen, daß es gewissermaßen den Schlußstein der ganzen preußischen Ansiedlungsgesetzgebung bildet. Denn das Ziel des neuen Gesetzes besteht darin, für die Zwecke der Ansiedlung das nötige Land zu beschaffen, ohne das die ganze vom Staat zur Förderung des Deutschtums unternommene Ansiedlungstätigkeit nicht

weiter durchzuführen ist. Das war aber in den letzten Jahren so gut wie unmöglich gemacht, da von den Polen im Wege des Kaufes nicht mehr genügend Grundbesitz erhältlich war oder doch nur zu Preisen, die ganz außer jedem Verhältnis zu seinem wirtschaftlichen Wert standen. So hat das Gesetz auch den Zweck, die zu einer so unverhältnismäßigen Höhe emporgetriebenen Bodenpreise zu regulieren, welche bisher eine erfolgreiche Tätigkeit der Ansiedlung geradezu unmöglich machten. Schon aus diesen auch in den Motiven zu dem neuen Gesetz angeführten Gründen[1]) geht seine außerordentliche Wichtigkeit für die ganze bisherige Ansiedlungsgesetzgebung hervor, und es erscheint daher notwendig, auch dieses Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen.

Wohl selten hat ein Gesetzentwurf so heftigen und vielseitigen Widerspruch hervorgerufen wie der zu dem vorliegenden Gesetze, welches dann trotz alledem in der am 25. 3. 1908 publizierten Form zustande kam.

Das Gesetz, welches in der Hauptsache nur eine Abänderung und Ergänzung der Gesetze v. 26. 4. 1886[2]) und v. 1. 7. 1902[3]) bildet, enthält, wie schon gesagt, als wichtigste Neuerung die Befugnis der Staatsregierung, aus dem ihr zur Verfügung gestellten Fonds „zur Stärkung des

---

[1]) s. Drucks. des AH. 1907 Nr. 12 S. 62 ff.

[2]) Gesetz betr. die Beförderung deutscher Ansiedlung in Westpreußen und Posen in der Fassung v. 20. 4. 1898 (GS. S. 63).

[3]) Art. 2 d. Ges. betr. Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen v. 1. 7. 1902 (GS. S. 234).

deutschen Elements in den Provinzen Westpreußen und Posen gegen polonisierende Bestrebungen durch Ansiedlung deutscher Bauern und Arbeiter" Grundstücke auch durch Enteignung zu erwerben.[4]) Nach dem bisherigen Gesetz von 1886 durfte das nur käuflich geschehen.

In Art. 1 § 18 des neuen Gesetzes ist dann weiter gesagt, daß die Enteignung gegen vollständige Entschädigung in Geld zu geschehen habe, und zwar nach den Vorschriften des Gesetzes über die Enteignung von Grundeigentum v. 11. 6. 1874 (GS. S. 221).

Gegen diese Enteignungsbefugnis sind nun die schwersten rechtlichen Bedenken geltend gemacht worden. Es wurde darin ein Verstoß gegen die in Art. 9 preuß. Verf. garantierte Unverletzlichkeit des Eigentums erblickt. Aber auch mit Art. 4 preuß. Verf. sowie mit dem Freizügigkeitsgesetz und selbst mit dem Art. 3 RV. sollte die neue Bestimmung sich nicht vereinigen lassen.

§ 11.

Betrachten wir zunächst einmal den Art. 9 preuß. Verf., welcher lautet:

„Das Eigentum ist unverletzlich. Es kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen vor-

[4]) Der § 13 des neuen Gesetzes von 1908 lautet: „Dem Staate wird das Recht verliehen, in den Bezirken, in denen die Sicherung des gefährdeten Deutschtums nicht anders als durch Stärkung und Abrundung deutscher Niederlassungen (§ 1) möglich erscheint, die hierzu erforderlichen Grundstücke in einer Gesamtfläche von nicht mehr als 70 000 ha nötigenfalls im Wege der Enteignung zu erwerben . . ."

gängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes entzogen werden".

Dem ersten Satze dieses Artikels scheint entschieden auf den ersten Blick die Enteignungsbefugnis zu widersprechen. Doch bereits der zweite Satz läßt ja eine Ausnahme zu, nämlich daß aus Gründen des öffentlichen Wohls gegen Entschädigung das Eigentum entzogen werden darf. Dieser Satz ist es auch, auf den sich die Regierungsvorlage stützte.

So finden wir in der Begründung des Gesetzes folgendes gesagt: „Daß für die Durchführung des Gesetzes v. 26. 4. 1886 gewichtigste Gründe des öffentlichen Wohles sprechen, bedarf keiner näheren Darlegung. Schon die Tatsache, daß für sie so beträchtliche Geldmittel des Staates unter Verzicht auf Rückzahlung bereitgestellt sind, beweist, welche hohe Bedeutung für das öffentliche Wohl dem Gesetze zukommt. Die Erhaltung und Kräftigung des Deutschtums in den Ostmarken ist eine Lebensfrage für den preußischen Staat und das Deutsche Reich.[5])

Man hat hiergegen eingewendet, daß der Begriff des öffentlichen Wohles nicht zu weit gefaßt werden dürfte. Es sei nach Art. 9 nur zulässig, die Enteignung aus wesentlich wirtschaftlichen Gründen, d. h. wenn ein Grundstück aus Gründen des Gemeinwohls einem anderen

[5]) So die Begründung des Gesetzes; Drucks. des Ah. 1907 Nr. 12 S. 67 und auch Rede des Justizministers v. 29. 11. 1907 (Stenogr. Ber. des Ah. 1907 S. 70ff.).

Zweck nutzbar gemacht werden sollte, wie z. B. der Anlegung eines Kanals oder einer Eisenbahn, nicht aber sei damit gemeint das allgemeine Staatswohl.

Es kommt hier also darauf an, was unter dem „öffentlichen Wohle" zu verstehen ist. Das aber juristisch genau zu bestimmen, ist völlig unmöglich.

Warum aber das öffentliche Wohl nur in wirtschaftlichen Rücksichten bestehen soll, ist nicht einzusehen. Jedenfalls hängt das öffentliche Wohl, d. h. das Wohl der Bevölkerung eines Staates doch in erster Linie von dem festen und sicheren Bestand des betreffenden Staates ab, so daß in den Begriffen Staatswohl und öffentliches Wohl ein Gegensatz kaum zu finden sein wird.

In treffender Weise bemerkte hierzu der Justizminister[6]):

„Das Staatswohl ist ein öffentliches Wohl, und zwar im höchsten Sinne ein öffentliches Wohl. Wenn das nicht einmal davon mitberührt werden soll, was würde denn da übrigbleiben? Daß das öffentliche Wohl nicht immer jedem einzelnen Staatsbürger zugute kommt, das ist ja unzweifelhaft richtig. Das öffentliche Wohl soll eben weiter reichen und auch dann zur Geltung kommen, wenn einzelne Mitglieder im Staate nicht davon einen Vorteil genießen; es ist eben das stärkere Recht".

Auch durch die Enteignung zum Zwecke von Kanal- und Eisenbahnbauten wird im Interesse des öffentlichen

[6]) s. Rede des Justizministers v. 30. 11. 1907 (Stenogr. Ber. des AH. S. 154).

Wohles das Eigentumsrecht einzelner verletzt. Wichtiger aber als alle solche Unternehmungen sind für das öffentliche Wohl die Erhaltung und Festigung des Deutschtums innerhalb des Staates. Wenn also zu diesem Zwecke, d. h. hier zum Zwecke der deutschen Ansiedlung, ein Gesetz die Enteignungsbefugnis einführt, so wird darin ein Verstoß gegen den Art. 9 noch nicht deshalb erblickt werden können,[7]) weil in dem Gesetz das Erfordernis des öffentlichen Wohles nicht enthalten sei. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß das in Rede stehende Gesetz mit dem Art. 9 in jeder Beziehung vereinbar sei. Vielmehr werden da noch folgende andere Punkte zu berücksichtigen sein.

Nach Art. 9 preuß. Verf. hat die Enteignung nach Maßgabe des Gesetzes zu erfolgen. Als hauptsächliches Gesetz, auf Grund dessen bisher die Enteignung von Grundeigentum vorgenommen werden konnte, bestand bis zum Jahre 1908 das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum v. 11. 6. 1874 (GS. S. 221).[8])

---

[7]) s. auch v. Rönne-Zorn a. a. O. S. 216 Anm. 4 letzter Satz: „Der Art. 9 soll nur der willkürlichen Expropriation durch die Regierungsgewalt entgegentreten, keineswegs aber die Gesetzgebung in der Hinsicht beschränken, daß diese nicht berechtigt sein sollte, solche Rechte, welche sie als dem Staatswohl widerstreitend erachtet, gegen Entschädigung oder unentgeltlich aufzuheben. Vgl. auch Schwartz, Vll. für den preuß. Staat a. a. O. S. 68 u. 69.

[8]) Reichsrechtliche Vorschriften, auf Grund deren auch noch andere Expropriationen (nicht von Grundstücken) vorgenommen werden können, finden wir z. B. in den Gesetzen betr. Abwehr usw. von Viehseuchen

Der § 1 dieses Gesetzes lautet:

„Das Grundeigentum kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles für ein Unternehmen, dessen Ausführung die Ausübung des Enteignungsrechts erfordert, gegen vollständige Entschädigung entzogen oder beschränkt werden".

Nach dem Wortlaut dieses Paragraphen liegt die Frage nahe, ob nicht für die Erreichung der Ziele des Ansiedlungsgesetzes v. 26. 4. 1886 auch schon dieses alte Gesetz vom Jahre 1874 genügt hätte.

Tatsächlich hat die Staatsregierung auch diese Möglichkeit erwogen, wie z. B. aus der Begründung des Gesetzes hervorgeht.[9]) Die Gründe, welche trotzdem zur Einbringung des neuen Gesetzes führten, hat der Justizminister in seiner Rede v. 29. 11. 1907 vor dem Abgeordnetenhause in folgenden Worten zum Ausdruck gebracht[9a]):

„Die Regierung konnte sich nicht verhehlen, daß es zweifelhaft sei, ob es angängig sein würde, das Enteignungsgesetz von 1874 ohne weiteres anzuwenden; Zweifel dagegen sind jedenfalls von verschiedenen Seiten nachdrücklich geltend gemacht, und es ist nicht zu verkennen, daß jenes Gesetz an einen Fall, wie er vorliegt, nicht gedacht hat. Seine Entstehungsgeschichte zeigt, daß man

---

v. 23. 6. 1880 (RGBl. S. 153), über die Kriegsleistungen v. 13. 6. 1873 (RGBl. S. 129) und über die Naturalleistungen usw. v. 13. 2. 1875 (RGBl. S. 52).

[9]) s. Drucks. des AH. 1907 Nr. 12 S. 67.

[9a]) Stenogr. Ber. des AH. 1907/08 S. 71.

damals vornehmlich die ordnungsmäßige Regelung des öffentlichen Verkehrs beabsichtigt hat, nicht ausschließlich, aber in der Hauptsache. Und da schien es angezeigt, jetzt bestimmt Stellung zu nehmen dahin, daß die Enteignung auf dem Gebiete, welches gegenwärtig in Frage steht, durch besondere Bestimmungen zu regeln sei, tunlichst im Anschluß an das geltende Recht, aber mit den durch die Verhältnisse gebotenen Modifikationen".

Der Umstand aber, daß die Staatsregierung ein neues Gesetz für nötig hielt, ist jedoch auch vielfach gerade als ein Beweis dafür angeführt worden, daß dieses neue Gesetz nicht dem Art. 9 entspreche. Man sagte, die Regierung habe es nicht für angängig gehalten, die Enteignungen zum Zwecke der Ansiedlung auf Grund des Gesetzes von 1874 vorzunehmen. Sie habe damit selber zugegeben, daß sie die dort angegebenen Gründe nicht für ausreichend halte für die neuen Zwecke der Enteignung. Nun seien aber die Enteignungsgründe des alten Gesetzes von 1874 wörtlich dieselben wie die des Art. 9 preuß. Verf. Folglich könne man auf den Art. 9 auch nicht ein Gesetz stützen, das eine Maßnahme enthalte, die man auf Grund des § 1 EnteignG. von 1874 nicht für durchführbar gehalten habe.

Diese Beweisführung, die sich auf die Gleichheit der Enteignungsgründe in dem Gesetz v. 11. 4. 1874 und dem Art. 9 der Verf. bezieht, ist aber entschieden unrichtig. Die Gründe für die Enteignung sind auch in dem neuen Enteignungsgesetz von 1908 ganz die gleichen wie im

Gesetz von 1874 und somit auch wie in Art. 9 der Verf., nämlich Gründe des öffentlichen Wohles. Was darunter zu verstehen ist, ist ja schon weiter oben (S. 59, 60) gesagt.[10]) Der Grund aber, weshalb das Gesetz von 1874 im Jahre 1908 für die Ansiedlungszwecke nicht genügen konnte, war der, daß das Gesetz von 1874 die Enteignung nur für ein Unternehmen zuließ, worauf ja auch der Minister in der oben (S. 61) angeführten Rede schon hingewiesen hatte. Zu verstehen sind darunter entschieden lediglich räumlich abgegrenzte Unternehmungen und Anlagen zum Zwecke der Hebung der Kultur, der Landesverteidigung und der Erleichterung des Verkehrs, bei denen entweder der Staat selbst oder eine an seiner Stelle stehende Rechtspersönlichkeit als Unternehmer auftritt. Das geht z. B. schon aus den Beratungen über das Gesetz bei der Entstehung desselben hervor, wo als Beispiele für die eventuelle Inanspruchnahme des Grundeigentums angeführt wurden: „der Landesverteidigung dienende Anlagen, Erweiterung, Anlegung und Veränderung von Wegen, Straßen, Brücken, Kanälen, Eisenbahnen, Erbauung von öffentlichen Schulen, Armen-, Kranken- und anderen Anstalten, Austrocknung von Sümpfen und Seen in der Nähe von Ortschaften usw.“[11]) Nach § 2 Abs. 1 EnteignG. von 1875 muß ferner das Unternehmen, für das die Enteignung erfolgt, durch eine kgl. Verordnung

[10]) vgl. hierüber auch Eger, Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum v. 11. 6. 1874 2. Aufl., Breslau 1902, Bd. 1 S. 19, 20.

[11]) vgl. Eger a. a. O. Bd. 1 S. 21.

bestimmt werden, und zwar „bedarf die Bezeichnung des Unternehmens einer derartigen Bestimmtheit, daß das selbe nach Zweck, Umfang und Lage genau charakterisiert ist".[12])

Ein derartiges Unternehmen kann man aber nach den Absichten und dem Zweck des Enteignungsgesetzes von 1908, nämlich der Stärkung der deutschen Ansiedlung in Posen, nicht als vorliegend erachten. Das Gesetz von 1908 war also tatsächlich für die Enteignung zu Ansiedlungszwecken nicht zu brauchen. Es mußte also für diese Zwecke ein neues Gesetz geschaffen werden, das die Enteignung ohne ein solches Unternehmen zuließ. Da fragt es sich aber nun eben, ob ein solches Gesetz sich überhaupt mit dem Art. 9 preuß. Verf. vereinigen läßt.

Es ist ja allerdings in dem Text des Art. 9 das Vorliegen eines solchen Unternehmens nicht direkt und ausgesprochenermaßen verlangt. Und wenn man also einfach nach dem Wortlaut geht, so wird man sagen können, daß ein Widerspruch des Enteignungsgesetzes von 1908 mit dem Art. 9 lediglich wegen des mangelnden Vorliegens eines Unternehmens im Sinne des Enteignungsgesetzes von 1874 nicht vorliegt. Betrachtet man jedoch den Artikel genauer und besonders in seiner historischen Entwicklung, so kann man recht wohl zu einem anderen Resultat kommen, nämlich dem, daß Art. 9 trotz des kürzeren Ausdruckes den gleichen Sinn hat wie das Gesetz

[12]) s. Eger a. a. O. Bd. 1 S. 50.

von 1874, daß also in den Worten des Art. 9 das Erfordernis eines Unternehmens für die Enteignung mitinbegriffen wäre.

Zur näheren Erläuterung des Sinnes dieses Artikels erscheint es hier angebracht, zunächst einmal kurz auf die Entstehung und Entwicklung der in dem Artikel enthaltenen Bestimmung zurückzugreifen, und da wird zunächst die französische Gesetzgebung zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Betracht zu ziehen sein, welche, wie in vielen anderen Verfassungsmaterien, ganz besonders auch auf dem Gebiete des Expropriationsrechtes von großem Einfluß auf die preußische Verfassung gewesen ist.[13])

Die französische Verfassung vom Jahre 1814 (Charte constitutionelle), die in nur wenig veränderter Form (7. 8. 1830) bis zum Jahre 1848 galt, enthielt, wie auch schon der vorhergehende code civil art. 545,[14]) in ihrem Art. 9 fast genau die gleiche Bestimmung wie der Art. 9 preuß. Verf. Und wie dieser französische Artikel gemeint war, das ergibt sich deutlich aus den dazu erlassenen Gesetzesbestimmungen. War es doch Frankreich, welches als erstes ein allgemeines Expropriationsgesetz erließ, nämlich zunächst das v. 8. 3. 1810 und dann das v. 7. 7. 1833. In

---

[13]) vgl. Jellinek, Das Recht des modernen Staates Bd. 1 S. 48 Anm. 5.

[14]) Art. 545 code civil: „Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préléable indemnité; vgl. G. Meyer, Das Recht der Expropriation, Leipzig 1868, S. 145 ff.

beiden wurde die Feststellung eines Unternehmens für die Enteignung verlangt.[15]) Ebenso verlangte das im Jahre 1841 (3. 5. 1841) ergangene Gesetz über die Enteignung zu gemeinnützigen Zwecken, daß bei jeder solchen Enteignung die Gemeinnützigkeit der Unternehmung, für welche dieselbe stattfinde, durch Gesetz bezw. Dekret festzustellen sei.[16])

War nun die französische Gesetzgebung zu Beginn des 19. Jahrhunderts schon von großem Einfluß auf die Entstehung der deutschen Verfassungen, so war sie das in noch höherem Grade auf die belgische, und diese wiederum ist ja für die preußische Verfassung von größter Bedeutung gewesen. Wurde doch die preußische Verfassung direkt in Anlehnung an die belgische geschaffen, und zahlreiche Artikel der belgischen Verfassung sind fast unverändert in die preußische übergegangen.[17]) Das ist auch mit Art. 9 preuß. Verf. geschehen. Der entsprechende Artikel (Art. 11) der belgischen Verfassung lautet:

> „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préléable indemnité".

---

[15]) s. G. Meyer a. a. O. S. 148.

[16]) s. Staatsrecht der französischen Republik von André Lebon in Marquardsens Handb. d. öffentl. R. Bd. 4 S. 29.

[17]) s. R. Smend, Die preuß. Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen, Göttingen 1904, S. 2; s. auch Arndt, Verfassungsurkunde a. a. O. Anm. 1 zu Art. 9.

Die demgemäß nach den dazu ergangenen Gesetzen zugelassenen Fälle aber lassen erkennen, daß auch in Belgien eine Enteignung von Grundeigentum nur für bestimmt abgegrenzte Unternehmungen wirtschaftlicher Art stattfinden darf. So darf z. B. die Enteignung in Belgien stets nur erfolgen auf Grund eines Gesetzes oder königlichen Erlasses, welcher zu den sie nötig machenden Arbeiten ermächtigt. Ferner darf nach den belgischen Bestimmungen über das Enteignungsverfahren „allein der Inhaber einer Konzession für eine Arbeit des öffentlichen Nutzens ... als Delegierter der Verwaltung ... zu den verschiedenen Maßnahmen, welche die Enteignung mit sich bringt, schreiten".[18]) Es ist also eine Enteignung stets nur zulässig für „Arbeiten des öffentlichen Nutzens", d. h. also für Anlagen und wirtschaftliche Unternehmungen.

Der preuß. Art. 9 ist nun aber, wie schon gesagt, dem belgischen Art. 11 genau nachgebildet, und man kann deshalb wohl auch annehmen, daß ihm derselbe Sinn zugrunde zu legen ist, wie den vorstehenden französischen und belgischen Bestimmungen, die bei seiner Entstehung doch jedenfalls stark mitgesprochen haben. Aber auch noch andere Erwägungen sprechen für eine solche Auffassung des Sinnes des Art. 9.

Zieht man nämlich auch noch die Bestimmungen,

---

[18]) Aus Bauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, in Marquardsens Handb. d. öffentl. R. Bd. 4 S. 187; vgl. hier auch noch Näheres über die belgischen Enteignungsbestimmungen S. 187—189.

die das preuß. allgem. Landrecht enthält, in Betracht, so wird man auch hier zu demselben Resultat kommen wie in dem eben Gesagten.

In den §§ 73—75 der Einleitung des allgem. Landrechts ist gesagt, daß

> „jedes Mitglied des Staates verpflichtet ist, das Wohl und die Sicherheit des gemeinen Wesens nach dem Verhältnisse seines Standes und Vermögens zu unterstützen, und daß einzelne Rechte und Vorteile der Mitglieder des Staates den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinschaftlichen Wohles im Falle einer Kollision gegen Entschädigung nachstehen müssen".

Daraus ist dann das spezielle Recht des Staates hergeleitet,

> „jeden zum Verkauf seiner Sache zu zwingen, wenn es zum Wohle des gemeinen Wesens notwendig ist" (§ 4 Teil I Titel 11 ALR.).

Dieser Grundsatz ist dann unverändert in die Verfassung v. 31. 7. 1850 übergegangen.

Dafür aber, daß das allgem. Landrecht[19]) bei Enteignung von Grundeigentum nur an Enteignungen für solche Zwecke gedacht hat, wie sie das Enteignungsgesetz von 1874 enthält, nämlich kulturelle und der Landesverteidigung dienende Unternehmungen und Anlagen ähnlicher Art, dafür sprechen schon die Beispiele, die das

---

[19]) vgl. Eger a. a. O. Bd. 1 S. 20.

allgem. Landrecht für solche Grundstücksenteignungen in den §§ 5 u. 6 Teil I Titel 11 gibt, nämlich Anlage und Ausbau von öffentlichen Straßen, Kanälen, Flußläufen und Festungswerken.[20])

Also auch nach dem allgem. Landrecht waren Enteignungen von Grundeigentum nur zulässig für Unternehmungen wesentlich wirtschaftlicher Art, wie sie eben das spätere Enteignungsgesetz von 1874 verlangt.

Aber auch, wenn man die allgemeinen Lehren der Enteignung heranzieht, so kann man nur wieder zu demselben Resultat kommen. Auch diese lassen als Zweck bei der Enteignung von Grundeigentum stets nur auf wirtschaftliche Anlagen und Unternehmungen schließen. Besonders treffend finden wir diese Ansicht z. B. ausgedrückt bei Häberlin (Die Lehre der Zwangsenteignung),[21]) welcher bei Bestimmung des Zweckes, den der Staat bei der Enteignung zu verfolgen hat, stets nur von Anstalten und Einrichtungen spricht. So nennt er (auf S. 151) als für Enteignungszwecke geeignet:

---

[20]) Die betreffenden Bestimmungen lauten (Teil I Titel 11):

§ 5: „Zur Anlegung oder Verbreiterung einer öffentlichen Landstraße oder eines schiffbaren Kanals oder Flußbettes können Besitzer der angrenzenden Grundstücke so viel davon, als zu diesem Behufe erfordert wird, dem Staate käuflich zu überlassen gezwungen werden".

§ 6: „Ein gleiches hat statt, wenn der Staat der öffentlichen Sicherheit wegen einen Ort mit Festungswerken zu versehen nötig findet".

[21]) Aus Häberlin, Die Lehre der Zwangsenteignung, historisch, dogmatisch erörtert im Arch. f. ziv. Prax. Bd. 39.

„Einrichtungen der verschiedensten Art, die teils als Kommunikationsmittel den geistigen und materiellen Verkehr erleichtern, teils den Gewerbefleiß anregen, das Aufblühen von Ackerbau, Handel, Schiffahrt und Industrie befördern". Er nennt dann weiter (auf S. 171) als Expropriationszweck die Anlagen und Unternehmungen, die vom öffentlichen Interesse oder Nutzen verlangt werden, und führt schließlich als die wichtigsten Zwecke für die Enteignung von Grundeigentum, die in verschiedenen partikularen deutschen Gesetzen namhaft gemacht sind, ausschließlich Unternehmungen der oben gekennzeichneten Art auf, wie z. B. Anlagen von Festungen, Häfen, Brücken, Eisenbahnen, Krankenhäusern usw.[22])

Das sind aber dieselben Zwecke, wie sie das Gesetz von 1874 für die Enteignung verfolgt und die bis zum Jahre 1908 auch stets und ausschließlich für die Enteignung von Grundeigentum verfolgt worden sind. Demgemäß muß man aber auch annehmen, daß das Gesetz von 1874 nichts weiter tut, als daß es einem auch schon im Art. 9 preuß. Verf. enthaltenen Prinzip Ausdruck verleiht, daß also auch schon der Art. 9 der Verf., allerdings in weniger deutlicher Form, denselben Sinn mitenthält wie das spätere Enteignungsgesetz von 1874.[23]) Ist das aber der Fall, so läßt sich das Ent-

[22]) s. auch Eger a. a. O. Bd. 1 S. 4: „Enteignungsrecht ist das Recht des beliehenen Unternehmers, auf Grund der staatlichen Verleihung Dritten das Eigentum gegen Entschädigung zu entziehen".

[23]) Diese Ansicht offenbar auch bei v. Rönne-Zorn vertreten, wo auf S. 221 Bd. 2 gesagt wird: „Das Gesetz v. 11. 6. 1874 spricht

eignungsgesetz von 1908 mit dem Art. 9 nicht vereinigen, denn die in diesem Gesetze vorgeschriebenen Zwecke der Enteignung haben mit den in den vorstehenden Erörterungen als allein zulässig erkannten Zwecken nichts gemein. Es würde also hier ein Widerspruch des Enteignungsgesetzes von 1908 mit der Verfassung festzustellen sein.

§ 12.

Fast noch mehr als wegen des Art. 9 aber sind Bedenken gegen das Gesetz v. 20. 3. 1908 laut geworden bezüglich des Art. 4 preuß. Verf. Satz 1 dieses Artikels lautet:

„Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich".

Man hat hierzu gesagt: Wenn Art. 4 ausdrücklich vorschreibe, daß alle Preußen vor dem Gesetze gleich seien, so dürfe doch nicht ein Gesetz geschaffen werden, wodurch ein Volksteil, nämlich die Polen, zum Vorteil eines anderen geschädigt würde und geschädigt werden solle. Wenn man die Polen anders behandele wie die übrigen Preußen, so liege darin ganz offenkundig eine Verletzung der verfassungsmäßig garantierten Gleichheit vor dem Gesetze.

Der Art. 4 hat nun schon von jeher vielfach zu

---

zuförderst in § 1 entsprechend dem Art. 9 VU. das allgemeine Prinzip aus, daß das Grundeigentum nur aus Gründen des öffentlichen Wohles für ein Unternehmen ... entzogen oder beschränkt werden kann. Vgl. hier auch Eger a. a. O. Bd. 1 S. 20.

Streitigkeiten in seiner Auslegung geführt, und es ist jedenfalls schwierig, rechtlich genau festzustellen, was mit den sehr allgemein gehaltenen Worten dieses Artikels gemeint ist. Den besten Anhalt bietet hier jedenfalls die historische Entwicklung, aus der hervorgeht, daß der Artikel nur aus dem Bestreben hervorgegangen ist, die Standesvorrechte aufzuheben. Das geht z. B. aus folgendem hervor: In dem Regierungsentwurf v. 20. 5. 1848 hieß es zunächst nur: „Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetze gleich". Die Verfassungskommission der Nationalversammlung hielt dies jedoch nicht für ausreichend, sondern stellte den Satz voran: „Es gibt im Staate weder Standesunterschiede noch Standesvorrechte", wozu die Motive noch bemerkten, „daß der Satz der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz erst durch die Aussprechung der Aufhebung der Standesunterschiede und Standesvorrechte seine Bedeutung erhalte".[24])

Nach der historischen Entwicklung muß man dem Justizminister recht geben, wenn er bei der Beratung des Gesetzes vor dem Abgeordnetenhause sagt[25]):

„Nach der geschichtlichen Entwicklung dieses Artikels ist es aber ganz unzweifelhaft, daß die Absicht der Bestimmung gewesen ist, alle politischen Standesvorrechte aufzuheben. Es sollte verordnet werden, daß die Vor-

---

[24]) Aus v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 2 S. 4; vgl. hier auch noch Näheres über die historische Entwicklung Bd. 2 S. 1 ff.

[25]) Stenogr. Ber. des AH. 1907/08 S. 72.

rechte, welche gewisse Stände oder einzelne Mitglieder im Staate hatten, aufgehoben und ausgeschlossen seien. Das ist der Sinn. Das ergibt sich aus den Vorgängen, die zu dieser Bestimmung geführt haben, welche im wesentlichen nichts anderes enthält als dasjenige, was schon durch das Kulturedikt von 1807 festgestellt worden war".

Es geht dieser Sinn auch schon aus dem Zusammenhang der beiden Sätze des Artikels hervor. Man kann nicht annehmen, daß in ein und demselben Artikel mit zwei so kurzen Sätzen zwei ganz verschiedene Bestimmungen getroffen werden sollten. Der zweite Satz „Standesvorrechte finden nicht statt" enthält vielmehr eine Erläuterung des ersten Satzes „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich" und zeigt an, wie dieser Satz aufzufassen ist.

Die Ansicht, daß dies der alleinige Sinn der ersten beiden Sätze des Art. 4 ist, finden wir z. B. sehr deutlich ausgedrückt bei Rönne-Zorn,[26]) wo darüber gesagt ist:

„Beide Sätze stehen miteinander in der Verbindung, daß der zweite eine Konsequenz des ersten ist. Ihr Sinn kann mißverstanden werden; für diejenigen indes, welche ihn nicht mißverstehen wollen, ist derselbe vollkommen klar; es bedarf dazu keiner künstlichen Interpretation. Diese Sätze bedeuten nichts anderes, als daß es der erste

[26]) s. v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 2 S. 3. Die gleiche Ansicht auch bei Schwartz, VU. a. a. O. S. 50 u. 51 oben; vgl. auch bei Friedr. Giese, Die Grundrechte a. a. O. die Ausführungen über Gleichheit vor dem Gesetze auf S. 107 ff. und ebenso die Ausführungen über den Art. 4 oben in § 9 auf S. 71—74.

und unerschütterliche Grundsatz des Staatslebens sein soll, daß die Gesetze ohne Ansehen der Person gegen jeden, er sei arm oder reich, vornehm oder gering, in vollem Umfange angewendet werden sollen, und daß kein Gesetz hiervon irgendeine Ausnahme zugunsten eines Standes machen darf".

Ganz die gleiche Bestimmung wie der Art. 4 enthält auch die belgische Verfassung, auf deren engen Zusammenhang mit der preußischen ja schon weiter oben hingewiesen worden ist. Die betreffende Bestimmung lautet (art. 6 const. belge): „Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres. Les Belges sont egaux devant la loi".

Auch diese Sätze sind entschieden in ganz der gleichen, oben angeführten Weise auszulegen. Treffend bemerkt z. B. Vauthier zu dem Art. 6 constitutum belge[27]):

„Die Verfassung erklärt in ihrem Art. 6, daß die Belgier vor dem Gesetze gleich sind. Dieser Satz versteht sich von selbst. Er erleidet in Belgien nicht die geringste Ausnahme. Aber der Artikel enthält noch eine andere Bestimmung des Inhalts, daß ‚es in dem Staate keinen Unterschied der Stände gibt'. Diese letzteren Worte geben dem Satz, welcher die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz ausspricht, seine wirkliche Bedeutung. Der Artikel der Verfassung enthält die Aufhebung des früher herrschenden Systems".

Das alles spricht dafür, den Art. 4 nur nach einer,

[27]) s. Vauthier a. a. O. zu Art. 6 const. belge.

nämlich der oben dargelegten Richtung hin auszulegen, und offenbar haben bei der Entstehung des Artikels auch nur derartige Erwägungen mitgespielt. Doch da der Wortlaut des Art. 3 sehr allgemein gehalten ist und sich schwer in seiner Bedeutung wirklich genau abgrenzen läßt, so soll hier doch noch eine andere Möglichkeit der Auslegung herangezogen werden, welche gerade gelegentlich der Ansiedlungsgesetzgebung viel erörtert worden ist. Es wurde nämlich auf den ersten Satz des Artikels allein ein sehr großes Gewicht gelegt, und man gab ihm dabei vielfach eine von obiger Ansicht so abweichende Auslegung, daß man auf ihn allein die Verfassungswidrigkeit des neuen Enteignungsgesetzes glaubte begründen zu können.

So erscheint es also notwendig, doch auch die Möglichkeit eines besonderen Sinnes dieses Satzes (daß nämlich alle Preußen vor dem Gesetze gleich sind) ohne Rücksicht auf den Nachsatz in Erwägung zu ziehen. Auch hier aber können wir nur vollkommen den Ausführungen des Ministers beistimmen, wenn er in seiner schon oben angeführten Rede weiterhin sagt:

„Da es nun aber heißt: ‚alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich‘, und da dies in einem besonderen Satze ausgesprochen ist, so liegt nahe, daß man auch nach einem besonderen Sinn dieses besonderen Satzes fragt. Und der kann nach der Auffassung, die sich darüber gebildet hat, nur der sein, daß preußische Gesetze gegen jeden Preußen gleichmäßig gelten sollen, sofern er überhaupt von ihnen betroffen wird. Es kann also ein Gesetz, wenn es An-

wendung findet, nur gegen jeden gleich angewendet werden, sei er hoch oder niedrig, arm oder reich".

Das ist durchaus folgerichtig. Unmöglich aber kann man annehmen, daß jedes Gesetz unter allen Umständen immer auf alle angewendet werden müßte, wie es die tun, welche behaupten, daß das neue Enteignungsgesetz verfassungswidrig sei, weil es nur einen kleinen Teil des Volkes treffe. Wäre das der Fall, dann wäre es auch z. B. nicht möglich, daß das Gesetz Unterschiede macht in der Besteuerung der Beamten und Militärpersonen oder in den Disziplinarverhältnissen der richterlichen und der nicht richterlichen Beamten.

Diese Ansicht finden wir auch bei Arndt,[28]) wo zu Art. 4 gesagt ist:

„Gesetze sind gegen jeden gleich anzuwenden, doch finden nicht notwendig die gleichen Gesetze auf jeden Anwendung".

Das in Rede stehende Gesetz richtet sich gegen alle, die der deutschen Ansiedlung entgegenstehen. Gegen alle diese muß es also gleich angewendet werden. Diese, wie schon angeführt, auch von dem Minister im Abgeordnetenhause vertretene Ansicht von der gleichen Anwendung eines Gesetzes gegen alle, die demselben entgegenstehen, erscheint wohl nach heutigen Rechtsbegriffen in einem Verfassungsstaat als so selbstverständlich, daß es sich erübrigt, hier noch weiter darauf einzugehen.

---

[28]) Arndt, Die VU. für den preußischen Staat a. a. O. S. 81.

Doch noch eine weitere Bedeutung wird man dem Satze, daß „alle Preußen vor dem Gesetze gleich“ sind, beilegen müssen, wenn man ihn außer jedem Zusammenhang mit seinem Nachsatze (Standesvorrechte finden nicht statt) interpretieren will, nämlich daß Gleichheit vor dem Gesetze zugleich auch bedeutet Gleichheit für das Gesetz und die gesetzgebende Gewalt. Es sollen keine Ausnahmegesetze gemacht werden, d. h. Gesetze, welche sich ausschließlich gegen einzelne bestimmte Personen oder Personenkreise richten wegen ihres speziellen Verhaltens. Es soll die gesetzgebende Gewalt verhindert werden, solche Gesetze überhaupt zu erlassen.

Doch kann man denn von dem Enteignungsgesetz von 1908 sagen, daß es ein solches Ausnahmegesetz sei? Offenbar doch nicht, denn es richtet sich ja gar nicht gegen bestimmte Personen, etwa die Polen wegen ihrer nationalpolnischen Gesinnung, es kann vielmehr jeden treffen, dessen Grundbesitz für die deutsche Ansiedlung in den betroffenen Gebietsteilen gebraucht wird.[29]) Und wenn das wohl auch meistens Polen sein werden, so trifft das Gesetz doch wiederum andere gar nicht, die vielleicht sehr viel deutschfeindlicher und nationalpolnischer gesinnt sind,

---

[29]) vgl. Rede des Reichskanzlers Fürsten Bülow v. 26. 11. 1907 bei der Beratung des Gesetzentwurfs, Stenogr. Ber. des AH. 1908 Bd. 1 S. 18: „Es soll niemandem sein Grundstück genommen werden, weil er Pole ist, sondern wir werden nur dasjenige Land gegen volle Entschädigung uns enteignen, das wir für ein bestimmtes Ansiedlungsunternehmen notwendig brauchen“.

und hat auch gar nicht die Absicht, diese wegen ihres speziellen Verhaltens zu treffen. Diese Absicht müßte aber vorliegen, wenn das in Rede stehende Gesetz ein Ausnahmegesetz wäre. Der einzige und ausgesprochene Zweck des Gesetzes ist vielmehr der, für die deutsche Ansiedlung im Osten das nötige Land zu beschaffen, dessen Erwerbung ohne dasselbe fast zur Unmöglichkeit geworden war. Allein aus dem Umstande aber, daß diese deutsche Ansiedlung sich in ihrem Endzwecke auch gegen polonisierende Bestrebungen richtet, wird man noch nicht die Folgerung ziehen können, daß das in Rede stehende Enteignungsgesetz ein Ausnahmegesetz und deshalb unzulässig sei.

Wenn also das Enteignungsgesetz von 1908 sich auch, wie oben nachgewiesen, mit dem Art. 9 der Verf. nicht vereinigen ließ, so kann doch ein Widerspruch des Gesetzes mit dem Art. 4, welche Auslegung man ihm immer auch gibt, nicht zugegeben werden.

§ 13.

Nachdem es sich somit ergeben hat, daß ein Widerspruch gegen den Art. 4 preuß. Verf. hier nicht vorhanden ist, bleiben noch die etwaigen Bedenken wegen der Reichsverfassung zu erörtern.

Es können hier jedenfalls nur zwei Bestimmungen in Betracht kommen, nämlich wiederum der Art. 3 RV. und der § 1 des auf Grund des Art. 4 RV. erlassenen Freizügigkeitsgesetzes.

Bezüglich des Art. 3 RV. liegt es jedoch so klar auf

der Hand, daß ein Widerspruch nicht vorliegen kann, daß es sich erübrigt, hier näher darauf einzugehen. Der weiter oben schon einmal herangezogene Artikel stellt das gemeinsame Reichsindigenat fest und bestimmt, „daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem Bundesstaate als Inländer zu behandeln . . . und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen sei". In dem Gesetz v. 20. 5. 1908 ist aber keine Rede davon, daß ein Nichtpreuße anders behandelt werden solle wie ein Preuße.[30]) Im übrigen und speziell über die Bedeutung des Indigenats kann auf die weiter oben (S. 34 ff.) gemachten Ausführungen verwiesen werden, die auch für diesen Fall zutreffen, d. h. wonach auch hier von einer Verletzung des Indigenats keine Rede sein kann.

§ 14.

Es bleibt nun also nur noch der § 1 des schon mehrfach zitierten Freizügigkeitsgesetzes. Die hier zunächst in Betracht kommende Bestimmung des § 1 lautet noch einmal wiederholt:

> „Jeder Reichsangehörige hat das Recht, an jedem Orte sich niederzulassen . . . und an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben".

Man hat daraus gefolgert, es läge in dieser Bestimmung nicht nur das Recht, Grundstücke zu kaufen, sondern

[30]) vgl. Rede des Justizministers im AH., Stenogr. Ber. 1907 S. 72.

auch sie zu behalten. Wenn der Grundstückserwerber aber gleich wieder enteignet werden könne, so werde ihm das Recht des § 1 FreizügG. beschränkt.[31])

Einer solchen Auffassung kann hier jedoch nicht beigetreten werden. Es ist damit etwas in die Bestimmung hineingelegt, was gar nicht darin enthalten ist. Das Freizügigkeitsgesetz spricht nur von dem Erwerb des Grundeigentums. Was später aus dem Grundeigentum wird und speziell, ob dieses früher oder später einmal wieder enteignet wird, das ist eine Frage, die von diesem Gesetze gar nicht berührt wird. Wäre das der Fall, dann wäre ja überhaupt jede Enteignung auch auf Grund des Enteignungsgesetzes von 1874 ausgeschlossen, weil sie dem Freizügigkeitsgesetz widerspräche. Will aber jemand ein Grundstück in demselben Moment erwerben, wo dieses enteignet werden soll, so besteht eben schon ein besseres Recht auf das Grundstück, und es steht doch in dem Freizügigkeitsgesetz nicht, daß jeder Reichsangehörige jedes Grundeigentum erwerben kann, was er wünscht, sondern nur was für ihn erwerbbar ist.

Hiermit erledigt sich aber zugleich auch das weiter an den Abs. 2 § 1 FreizügG. geknüpfte Bedenken. Man hatte nämlich gefolgert, wenn dort in Abs. 2 gesagt werde:

„In der Ausübung dieser Befugnisse dürfe der Bundesangehörige ... weder durch die Obrigkeit

[31]) Rede des Abgeordneten Keruth (AH.), Stenogr. Ber. 1908 S. 652.

seiner Heimat noch durch die Obrigkeit des Ortes, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert werden",

so sei darin auch mit inbegriffen, daß kein einzelner Bundesstaat ein Gesetz erlassen dürfe, das irgendeinen Reichsangehörigen an der Ausübung jener Rechte hindere. Es könnten mit jener Vorschrift unmöglich bloß Verwaltungsmaßregeln gemeint sein. Vielmehr enthalte sie direkt ein Verbot, das das Reich für die einzelnen Bundesstaaten dahin erlassen habe, Gesetze zu machen, welche diesen Grundsätzen widersprächen.[32])

Da aber eben, wie oben nachgewiesen, das neue Gesetz gar nicht daran denkt, einen Reichsangehörigen in der Ausübung der in dem Abs. 1 des § 1 FreizügG. gewährleisteten Befugnisse zu verhindern, so entfällt damit auch das hier angeführte Bedenken.

Abgesehen davon ist aber auch diese Auslegung des Abs. 2 § 1 FreizügG. als viel zu weitgehend und deshalb unzutreffend zu bezeichnen.[33]) Die Bestimmung richtet sich vielmehr lediglich an die Staats- und Gemeindebehörden, ist also verwaltungsrechtlicher Natur. Auch hier können wir nur einer Äußerung des Justizministers

---

[32]) Rede des Abgeordneten Keruth, Stenogr. Ber. des AH. 1908 S. 652/53.

[33]) vgl. hierüber Alfons Bandmann, Das gemeinsame Indigenat und sein Verhältnis zur Reichs- und Staatsangehörigkeit, Inauguraldissertation Breslau 1904, S. 31.

zustimmen, welcher bei der Debatte über den Gesetzentwurf einer solchen Auslegung der in Abs. 2 § 1 FreizügG. enthaltenen Bestimmung entgegentrat, indem er sagte[34]):

„Das hat mit der Gesetzgebung selbst nichts zu tun, sondern besagt nur, daß die Obrigkeiten der einzelnen Orte den zuziehenden Deutschen keine Hindernisse in den Weg legen dürfen, welche sie etwa glauben aus ihrer obrigkeitlichen Disposition heraus treffen zu können, weil er kein Einheimischer sei. Der Ansicht sei er nicht begegnet, daß diese Bestimmung etwa bedeute, unter keinen Umständen dürfte einem Deutschen nunmehr von der Obrigkeit irgend etwas in den Weg gelegt werden, sobald er nur irgendein Grundstück erwerben wolle".

Somit können alle verfassungsrechtlich irgendwie erheblichen Bedenken gegen das Gesetz v. 20. 5. 1908 als erörtert gelten, und zwar mit dem Resultat, daß das Gesetz der Reichsverfassung in keiner Weise widerspricht, während es sich dagegen mit der preuß. Verfassung nicht in allen Punkten vereinigen ließ (s. S. 71).

---

[34]) Stenogr. Ber. des AH. 1907 S. 153.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.